

## **La ghigliottina e la tagliola: riflessi di un istituto parlamentare tra ordinamento nazionale e regionale**

CARMELO PECORARO \*

---

**Abstract (EN):** This paper analyses techniques for forcibly closing parliamentary debates as tools for managing time, starting from the premise that the temporal dimension is not neutral and that it impacts the balance between the deliberative function and majority decision-making. It examines the relationship between filibustering and anti-filibustering measures, focusing in particular on the most effective ways of curtailing parliamentary debate. The analysis therefore focuses on the so-called ‘guillotine’ in the national Parliament and the so-called ‘tagliola’ in the Sicilian Regional Assembly. Through an in-depth reconstruction of the origins, function and methods of application of both, this paper highlights how they can be traced back to the same procedural mechanism, applied in various ways within different legal contexts.

**Keywords:** ghigliottina; tagliola; ostruzionismo; interpretazione presidenziale; precedente parlamentare

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La non neutralità del tempo parlamentare e l'imparzialità procedurale. – 3. Ostruzionismo e strumenti anti-ostruzionistici. – 4. Origine e funzione della ghigliottina. – 5. La “tagliola” nell’Assemblea regionale siciliana: ricostruzione del caso e profili regolamentari. – 6. La circolazione dei modelli: ghigliottina e tagliola tra Parlamento nazionale e assemblee regionali. – 6.1. La genesi e l’evoluzione regolamentare della ghigliottina (e la ricezione del canguro) nel Senato della Repubblica. – 6.2. Le applicazioni recenti della ghigliottina alla Camera dei deputati e la sua funzione inibitoria. – 7. Dinamiche di potenziale esautoramento delle assemblee rappresentative. – 8. Considerazioni conclusive.

**Data della pubblicazione sul sito:** 21 maggio 2026

### **Suggerimento di citazione**

C. PECORARO, *La ghigliottina e la tagliola: riflessi di un istituto parlamentare tra ordinamento nazionale e regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2026. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottore magistrale in Giurisprudenza presso l’Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano. Indirizzo mail: [carmelopecoraro99@gmail.com](mailto:carmelopecoraro99@gmail.com).

## 1. Introduzione

Il presente lavoro indaga le tecniche di chiusura forzata del dibattito come strumenti di “governo del tempo” parlamentare, mettendo a fuoco un medesimo meccanismo di compressione della dialettica assembleare che, nella prassi, ha assunto denominazioni e configurazioni differenti, in particolare quelle di “ghigliottina” e “tagliola”.

Nel lessico qui adottato, il termine “tagliola” designa l’applicazione di tale meccanismo nell’Assemblea regionale siciliana, per la prima volta il 6 agosto 2025, attraverso un’operazione interpretativa del Regolamento interno volta a superare un ostruzionismo ritenuto impeditivo della decisione. Il termine “ghigliottina”, invece, rinvia alle forme già sviluppate nel Parlamento italiano: al Senato della Repubblica, in presenza di un fondamento regolamentare espresso; alla Camera dei deputati, attraverso applicazioni emerse in via eccezionale quale rimedio di *extrema ratio*, soprattutto nei procedimenti di conversione dei decreti-legge in prossimità dei termini costituzionali.

L’interesse della comparazione non risiede, dunque, nel confronto tra istituti distinti, ma nella verifica delle diverse modalità attraverso cui un medesimo strumento procedurale viene definito, giustificato e applicato nei differenti contesti assembleari. La questione di fondo diviene quella di stabilire quando e con quali garanzie un’assemblea rappresentativa possa comprimere la dialettica parlamentare in nome della decisione, senza alterare irreversibilmente l’equilibrio tra maggioranza e opposizione. Proprio perché queste tecniche, riconducibili a un medesimo istituto, agiscono su uno dei punti più sensibili del parlamentarismo – il rapporto tra rappresentatività e governabilità – esse costituiscono un indicatore delle trasformazioni contemporanee delle assemblee rappresentative e del ruolo del tempo come leva di conflitto politico e, al contempo, oggetto di razionalizzazione.

In questa prospettiva, la portata effettiva degli strumenti di razionalizzazione del procedimento legislativo non può essere colta soltanto sul piano astratto delle disposizioni regolamentari, ma richiede di essere verificata alla luce delle modalità concrete della loro applicazione. I regolamenti parlamentari, in altri termini, vanno letti *cum grano salis*: l’analisi deve quindi misurarsi con la prassi e con l’interpretazione istituzionale, ossia con i fattori attraverso cui le regole procedurali prendono forma e si inseriscono in un contesto storico e sistemico più ampio.

Assume particolare rilievo il fatto che le scelte interpretative adottate in sede assembleare in ordine all’applicazione delle regole procedurali risultano, in linea di principio, sottratte a un controllo giurisdizionale esterno. Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, i regolamenti parlamentari non rientrano tra gli atti suscettibili di giudizio di legittimità costituzionale, poiché l’art. 134 della

Costituzione non li contempla e non è consentito pervenire a un'interpretazione estensiva in tal senso. Tale esclusione è stata ricondotta alla posizione centrale del Parlamento nel sistema costituzionale, cui spetta una vera e propria «indipendenza garantita» nei confronti degli altri poteri dello Stato<sup>1</sup>. Un'impostazione funzionalmente analoga è stata seguita anche con riferimento all'ordinamento regionale siciliano. La Corte costituzionale ha chiarito che il parametro di legittimità delle leggi regionali è costituito dallo Statuto speciale e non dalle disposizioni del Regolamento interno dell'ARS, restando altresì escluso il sindacato sull'osservanza delle norme regolamentari nel procedimento di formazione della legge regionale, in quanto riconducibili alla sfera degli *interna corporis*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte costituzionale, sent. n. 9 del 1959, in cui si afferma che i regolamenti parlamentari non rientrano nel parametro del giudizio di legittimità costituzionale; Corte cost., sent. n. 154 del 1985, che ribadisce l'esclusione dei regolamenti parlamentari dall'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, disponibile sul sito. In dottrina, sulla sentenza n. 9 del 1959, v. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1959, p. 237 ss., ora anche in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, p. 402 ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 622 ss.; nonché, in chiave retrospettiva, N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico, Atti del XXV Convegno annuale A.I.C. (Parma, 29-30 ottobre 2010)*, Jovene, Napoli, 2012, p. 141 ss. Con riferimento alla sentenza n. 154 del 1985, v. G.G. FLORIDIA, *"Finale di partita"*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 1986, p. 270 ss.; S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 1985, p. 1411 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, ivi, p. 1774 ss. Per una ricostruzione più recente del dibattito, v. inoltre R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, spec. pp. 2 e 6; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015; F. DALLA BALLA, *Un tagliando all'autodichia. Prime note a margine di Corte cost., sentenza n. 65 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 4/2024.

<sup>2</sup> Corte costituzionale, sent. n. 127 del 1996, secondo cui «trattasi di questione che attiene all'osservanza delle norme regolamentari relative alla distribuzione interna dei singoli affari, che non può trovare qui ingresso, non essendo ammissibile in questa sede la deduzione di vizi attinenti al mancato rispetto delle norme regolamentari sui lavori dell'Assemblea, cfr. G. TOMASELLO, *Autonomia dell'Assemblea Regionale Siciliana e insindacabilità dei suoi deputati*, Palermo, 2004, p. 30 ss.; S. CORSO, *L'autonomia regolamentare dell'Assemblea Regionale Siciliana*, LUISS School of Government, Working Paper Series, SOG-WP52/2019, Roma, 2019, p. 8.

Ciò appare tanto più rilevante se si considera che, sin dalle origini repubblicane, Camera e Senato hanno conosciuto percorsi non perfettamente coincidenti nella disciplina degli istituti parlamentari: un divario progressivamente accentuatosi non solo per effetto delle riforme regolamentari, ma anche attraverso prassi e interpretazioni differenti<sup>3</sup>. Nondimeno, accanto a tali dinamiche di differenziazione, si sono sviluppati anche fenomeni di progressivo riavvicinamento, attraverso i quali soluzioni procedurali elaborate in una Camera sono state richiamate o adattate nell'altra per via interpretativa. Tale tendenza trova giustificazione nell'esigenza di una certa "sincronizzazione" delle discipline regolamentari, funzionale al buon andamento del procedimento legislativo in un sistema di forma di governo parlamentare a bassa razionalizzazione<sup>4</sup>. In questo contesto, un ruolo centrale è stato assunto dal Presidente di Assemblea, nonché dai pareri della Giunta per il regolamento, la cui attività interpretativa ha

---

<sup>3</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina: la ricezione di un istituto regolamentare dalla disciplina vigente nell'altra Camera. La versione dei media on line*, in *Seminari 2012–2015*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2015, pp. 58-59; sul punto, v. le riforme regolamentari intervenute a partire dagli anni Ottanta e culminate nel pacchetto di modifiche al Regolamento della Camera del 1997, che hanno in larga misura confermato, e in alcuni casi accentuato, la divaricazione tra le discipline procedurali di Camera e Senato, con riferimento, tra l'altro, al computo delle astensioni, alle dichiarazioni di voto, ai meccanismi di contingentamento dei tempi e al regime di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione dei decreti-legge, pur introducendo in entrambe le Assemblee strumenti più puntuali per far fronte all'urgenza dei provvedimenti; in prospettiva sistematica, v. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di CAMERA e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017; nonché, più di recente, L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023.

<sup>4</sup> Cfr. L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo: le modifiche del 2024 al Regolamento della Camera*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2025, p. 495, in cui l'A. sottolinea come l'adozione di discipline "sincronizzate" nei Regolamenti delle due Camere risponda a un'esigenza non tanto di legittimità, quanto di opportunità costituzionale e di funzionalità istituzionale. In una prospettiva più generale, v. già L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, p. 634 ss.; per una sintesi ricostruttiva, A. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024; inoltre, più specificamente per il rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo, F. LANCHESTER, *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013.

contribuito a trasformare singole soluzioni procedurali in veri e propri precedenti, idonei a fungere da materiale argomentativo per la risoluzione di casi analoghi<sup>5</sup>.

La centralità del precedente così formatosi impone, tuttavia, una riflessione critica sulla sua funzione. Pur costituendo un fattore di stabilizzazione e continuità interpretativa, esso presenta una dimensione intrinsecamente autoreferenziale, nella misura in cui tende a essere richiamato per legittimare la soluzione adottata nel caso concreto. In merito, la dottrina ha efficacemente parlato di «inseguimento del peggior precedente», alludendo alla tendenza a selezionare, tra i precedenti disponibili, quelli maggiormente funzionali alla soluzione contingente, piuttosto che quelli più coerenti con i parametri costituzionali<sup>6</sup>. Ne consegue che l'imparzialità dell'azione presidenziale non può essere presunta in via formale, ma si costruisce nel tempo attraverso la reiterazione applicativa del medesimo precedente nella risoluzione di casi analoghi, idealmente anche in contesti politici differenti e a vantaggio di maggioranze diverse<sup>7</sup>.

In questo senso, la vicenda della tagliola all'ARS costituisce un osservatorio privilegiato. Essa mostra come uno strumento non tipizzato come istituto autonomo, ma riconducibile a un meccanismo già noto, possa emergere come esito di una scelta interpretativa, capace di produrre effetti immediati sul procedimento e soprattutto di trasformarsi in un precedente dotato di forza orientativa e potenzialmente inibitoria. Il confronto con il Parlamento nazionale consente poi di verificare se la tagliola regionale costituisca, non già un *unicum* eccentrico,

---

<sup>5</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., pp. 58-59; cfr. N. LUPO (a cura di), *Il «precedente» parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013; cfr. E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSCECHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>6</sup> N. LUPO, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale «governativa», votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in *Quaderni costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, n. 1/2026, pp. 149-152; ID., *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma «organica» del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 5; ID., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 ss.; ID., *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in N. LUPO (a cura di), *Il «precedente» parlamentare*, cit., p. 7 ss., spec. p. 12 ss.

<sup>7</sup> S. POLIMENI, *La «geometria» della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 13; cfr. D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012, p. 3; cfr. R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei Presidenti d'Assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012., p. 8.

quanto piuttosto l'adattamento locale di tecniche già note nel diritto parlamentare italiano. È su queste premesse che il presente lavoro intende innestarsi, proponendo una ricostruzione sistematica della genesi, della funzione e delle implicazioni di tale strumento nel quadro delle trasformazioni contemporanee del parlamentarismo.

## 2. La non neutralità del tempo parlamentare e l'imparzialità procedurale

Nel funzionamento delle Camere, il potere di programmare i lavori parlamentari costituisce uno dei profili centrali dell'organizzazione del Parlamento. Tale potere consiste nella definizione dell'agenda stabilendo quali questioni debbano essere discusse, in quale ordine e secondo quali tempi<sup>8</sup>. Si può affermare che la dimensione temporale del procedimento parlamentare non abbia carattere neutro: attraverso le decisioni sull'organizzazione dei lavori vengono in concreto selezionate le priorità dell'azione legislativa e orientati gli indirizzi politico-legislativi<sup>9</sup>.

Nel procedimento legislativo il tempo è un fattore chiave e il suo governo incide direttamente sugli equilibri del confronto parlamentare, rendendone la gestione parte integrante della dinamica decisionale<sup>10</sup>. Tale consapevolezza si è affermata progressivamente nella prassi parlamentare, a partire dal momento in cui il problema della tempestività del procedimento legislativo, già oggetto di attenzione in precedenza, sia divenuto uno dei nodi centrali del dibattito in tema di politica istituzionale, in particolare nel corso dell'VIII legislatura<sup>11</sup>. In quella fase, una parte rilevante delle difficoltà dell'attività legislativa della Camera dei deputati veniva ricondotta al Regolamento del 1971, pur dovendosi riconoscere che esso non era privo di una considerazione del fattore tempo, avendo introdotto, per la prima volta in modo sistematico, il principio della programmazione dei lavori<sup>12</sup>. Analogamente, anche il Regolamento del Senato ha progressivamente

---

<sup>8</sup> Il metodo della programmazione si articola in tre atti fondamentali: il programma, il calendario e l'ordine del giorno. Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 6<sup>a</sup> ed., Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, p. 414 ss.

<sup>9</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Un'introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 257

<sup>10</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 57.

<sup>11</sup> V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Segreteria generale – Ufficio stampa e pubblicazioni, Roma, 1987, p. 269, con riferimento all'VIII legislatura (1979–1983).

<sup>12</sup> *Ivi*, pp. 269-270, ove l'A. osserva testualmente: «È infatti con tale Regolamento che viene introdotto il principio della programmazione dei lavori (sviluppando il principio di

recepito il principio della programmazione dei lavori, prevedendo all'art. 53 che «i lavori del Senato sono organizzati secondo il metodo della programmazione per sessioni bimestrali sulla base di programmi e calendari», a seguito di una serie di modifiche regolamentari, intervenute tra il 1988 e il 2017<sup>13</sup>.

È proprio a partire da tale evoluzione che si è progressivamente superata una concezione tradizionale del tempo come spazio intangibile del dibattito, a lungo sottratto a forme di limitazione, proprio in quanto funzionale alla massima espansione della dialettica assembleare<sup>14</sup>. La contrapposizione fra discussione e decisione, storica ed eterna, evidenzia come il Parlamento non sia soltanto una sede del confronto, ma anche un luogo chiamato a produrre decisioni, la cui tempestività condiziona la stessa credibilità dell'istituzione<sup>15</sup>.

L'esigenza di assicurare un ordinato svolgimento della fase decisoria ha trovato risposta, nella riflessione classica sul procedimento parlamentare, anche nell'elaborazione di criteri di organizzazione delle votazioni. Esempio è il metodo, che risale tradizionalmente al pensiero di Jeremy Bentham, fondato sulla classificazione delle proposte emendative in base al loro contenuto dispositivo<sup>16</sup>.

---

organizzazione dei lavori, già introdotto nel precedente Regolamento con l'art. 13-*bis*), si fissa la durata degli interventi nella discussione di mozioni e progetti di legge (art. 39) e si mira a restringere al massimo la discussione sulle linee generali di questi ultimi (art. 83)»; cfr. A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 febbraio 2014, p. 1; cfr. A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>13</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 414, ove si dà conto delle modifiche all'art. 53 del Regolamento del Senato intervenute il 30 novembre 1988, il 3 marzo 1993, il 24 febbraio 1999 e il 20 dicembre 2017.

<sup>14</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 4<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna, 2023, p. 225, ove si evidenzia come l'idea di sottoporre il tempo di esame dei provvedimenti parlamentari a limiti predeterminati sia stata a lungo considerata un tabù.

<sup>15</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 56, ove si richiama il noto discorso di insediamento del Presidente della Camera Luciano Violante (seduta del 9 maggio 1996), nel quale si affermava che «un Parlamento che non riuscisse a decidere segnerebbe la propria sconfitta e quella della democrazia» (Cfr. *Camera dei deputati*, Resoconto stenografico, seduta del 9 maggio 1996, p. 35). In senso critico, S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 3, si interroga se l'ampliamento dello spazio della decisione a scapito di quello della discussione non rappresenti «l'ultimo eloquente segno della crisi *tout court* dello stesso regime parlamentare».

<sup>16</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2009, p. 43. Per l'impostazione originaria del criterio, v. J. BENTHAM, *Parliamentary practice*, trad. it. *La tattica parlamentare*, Tipografia di A. Pavesio, Torino, 1848, pp. 808-809 ss., ove, oltre alla classificazione delle proposte emendative in soppressive, modificative e aggiuntive, sono analizzati i c.d. emendamenti divisivi, riunitivi e traspositivi; le prime due tipologie appaiono riconducibili, rispettivamente, agli istituti

In tale impostazione l'ordine delle votazioni è strutturato in modo da esaminare prioritariamente le proposte di soppressione del testo, seguite da quelle sostitutive e infine da quelle additive. Il senso consiste in una sequenza volta a esaminare preliminarmente le proposte maggiormente distanti dal testo, così da circoscrivere progressivamente l'oggetto della decisione. La possibilità per l'Assemblea di pronunciarsi ordinatamente su tutte le opzioni rilevanti risponde così all'esigenza di prevenire esiti decisionali incoerenti o ciclici, orientando il procedimento verso un risultato razionale ed efficiente<sup>17</sup>.

In dottrina, l'esigenza di assicurare procedimenti legislativi "a tempi garantiti" per l'attuazione del programma di governo è stata efficacemente riassunta dalla formula della c.d. corsia preferenziale<sup>18</sup>. Tale espressione, pur priva di contorni definitivi univoci sul piano tecnico, ha svolto la funzione di rendere evidente la richiesta dell'Esecutivo di inserire nei regolamenti parlamentari meccanismi idonei a garantire la tempestività della decisione legislativa<sup>19</sup>. La mancanza di indicazioni univoche sulle modalità concrete di attuazione di tale esigenza ha tuttavia lasciato aperta una pluralità di soluzioni possibili, accomunate dall'individuazione del loro fondamento costituzionale nell'art. 72, secondo comma, Cost., che consente ai regolamenti parlamentari di prevedere procedimenti abbreviati per i disegni di legge dichiarati urgenti<sup>20</sup>.

In questo modo, la programmazione dei lavori dell'Assemblea rappresenta il primo snodo essenziale per l'attuazione dell'indirizzo politico-legislativo della maggioranza, fino a configurarsi, nei fatti, come uno strumento autonomo: attualizza e modifica le indicazioni del programma di Governo<sup>21</sup>. Tale funzione risulta tanto più incisiva quanto più la programmazione assume carattere

---

dello stralcio e dell'abbinamento, mentre gli emendamenti traspositivi presentano affinità con gli emendamenti c.d. premittivi.

<sup>17</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 45-46, il quale evidenzia come la garanzia per l'Assemblea di potersi pronunciare su tutte le opzioni presenti costituisca il sistema più efficace per prevenire l'instaurazione di un andamento ciclico delle preferenze aggregate, consentendo di pervenire a un esito decisionale non irrazionale né "antieconomico". Sulla nozione di irrazionalità e antieconomicità della decisione in presenza di cicli nelle preferenze aggregate, v. anche R.D. COOTER, *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton, 2000, p. 41.

<sup>18</sup> V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo*, cit., p. 271.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Art. 72, co. 2, Cost., il quale dispone testualmente: «I regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza».

<sup>21</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 257.

vincolante, prevedendo meccanismi idonei ad assicurare tempi certi e definiti per lo svolgimento delle attività parlamentari<sup>22</sup>.

I regolamenti parlamentari distribuiscono tale potere tra diversi soggetti, come Governo, Gruppi di maggioranza e di opposizione, attribuendo inoltre un rilevante ruolo di sintesi al Presidente dell'Assemblea, soprattutto per quanto concerne la Camera dei Deputati; mentre al Senato il peso decisionale tende a concentrarsi maggiormente nella maggioranza e nel Governo<sup>23</sup>. Tale differenziazione si inserisce, del resto, in un quadro più ampio in cui Camera e Senato hanno storicamente manifestato una marcata autonomia nella disciplina dei rispettivi procedimenti, seguendo percorsi evolutivi non solo distinti ma talora ispirati a filosofie regolamentari divergenti, a conferma di una persistente "gelosia" del proprio spazio di sovranità normativa<sup>24</sup>.

Proprio in un contesto così caratterizzato da asimmetrie regolamentari e da possibili tensioni applicative, il Presidente assume il ruolo di «magistrato del Regolamento», chiamato a operare come punto di equilibrio finale<sup>25</sup>. Attraverso lo strumento dell'attività interpretativa, soprattutto in un regime di bicameralismo perfetto, il Presidente può condurre al recepimento di soluzioni e precedenti

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 258.

<sup>24</sup> L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo*, cit., p. 495, il quale, richiamando la distinzione proposta in T. SACCARDI, *L'evoluzione dei Regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato*, su *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2024, tra il metodo della Camera (caratterizzato da una «via pretoria e formalmente solo sperimentale») e quello del Senato (fondato su «una revisione puntuale e una latente sfiducia verso le fonti non scritte»), evidenzia le differenti logiche evolutive dei due rami del Parlamento.

<sup>25</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 57, ove si richiama N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 18/2015, p. 5, il quale, nel descrivere le lacerazioni cui sono sottoposte le regole del procedimento parlamentare e l'irrimediabile invecchiamento dei regolamenti, evidenzia come ciò abbia comportato «un incremento del ruolo dei Presidenti di assemblea, chiamati a selezionare i precedenti "migliori" e spesso a costruire nuove soluzioni», al fine di garantire il buon funzionamento dei lavori parlamentari. In senso conforme, v. anche L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo*, cit., p. 528, in cui l'A. sottolinea come i regolamenti parlamentari del 1971 «andrebbero riscritti *ex novo*», trattandosi di un'esigenza evidenziata da tempo in dottrina; v. anche L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, p. 223 ss.; ID., *La riforma dei codici parlamentari*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, n. 1, 77 ss.; ID., *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, il Mulino, Bologna, 2016.

maturati nell'altro ramo del Parlamento, anche in assenza di espresse previsioni regolamentari<sup>26</sup>. Tale funzione interpretativa risulta oggi più complessa, se si considera il crescente coinvolgimento della presidenza nelle dinamiche dell'indirizzo politico.

L'ordine delle votazioni ispirato a un criterio imparziale, quale quello di matrice benthamiana poc'anzi richiamato, dunque si innesta in un contesto in cui il tempo del procedimento parlamentare assume una natura non neutrale. In assenza di effettive limitazioni quantitative alla presentazione delle proposte emendative, l'obbligo di procedere alla votazione di tutte le alternative al testo può tradursi, nella prassi, in un significativo allungamento dei tempi decisionali<sup>27</sup>. Il tempo parlamentare emerge così come una risorsa di potere, la cui gestione riflette e condiziona gli equilibri tra Governo, maggioranza e opposizioni, ponendo le basi per il ricorso a pratiche di ostruzionismo e specularmente agli strumenti predisposti per superarlo. È proprio la pratica ostruzionistica, soprattutto nelle fasi di riforma istituzionale o di spiccata polarizzazione politica, ad accentuare le criticità dei procedimenti parlamentari.

### 3. Ostruzionismo e strumenti anti-ostruzionistici

L'ostruzionismo parlamentare costituisce una funzione fisiologica delle minoranze, che fanno leva sul fattore tempo per rendere effettivo il dissenso politico e incidere sull'*iter* decisionale attraverso l'uso degli strumenti regolamentari<sup>28</sup>. In particolare,

---

<sup>26</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 77. Sul mutamento del ruolo delle presidenze d'assemblea nelle legislature del maggioritario, v. N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di assemblea parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 20, che pur esprimendo un giudizio nel complesso equilibrato sul ruolo *intra moenia* delle presidenze, segnala il raggiungimento di un "punto di non ritorno" nella loro configurazione, tale da rendere più problematico il mantenimento di una posizione pienamente imparziale. In senso problematico, cfr. anche M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 305.

<sup>27</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 238.

<sup>28</sup> Cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, in *Amministrazione in Cammino*, pp. 29-30, ove si evidenzia come la compressione regolamentare dei tempi e del dibattito, finalizzata a superare l'ostruzionismo, sia stata storicamente percepita come un attacco ai diritti delle minoranze e alla funzione rappresentativa dell'assemblea; v. M. STRAMACCI, *Ostruzionismo parlamentare*, (voce), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXII, Treccani-Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990, p. 1, per una definizione generale di ostruzionismo parlamentare.

l'ostruzionismo tecnico<sup>29</sup>, che si esplica nel ricorso sistematico alle facoltà previste dai regolamenti e dagli usi parlamentari, si colloca all'interno del normale svolgimento del procedimento, configurandosi come modalità ordinaria di esercizio delle prerogative delle opposizioni e come strumento di tutela del pluralismo e della funzione deliberativa dell'Assemblea.

Storicamente tale forma di ostruzionismo ha trovato terreno favorevole proprio nell'assenza di limiti temporali predeterminati, secondo un modello affermatosi già nei principali ordinamenti parlamentari ottocenteschi — dalla prassi britannica alle esperienze del *filibustering* nel Senato statunitense — e tradottosi successivamente in un uso estensivo e reiterato della parola e degli strumenti procedurali, fino a dar luogo a vere e proprie maratone oratorie<sup>30</sup>. Anche nel Parlamento italiano l'ostruzionismo tecnico emerse come strumento centrale di difesa delle minoranze: emblematico, in tal senso, è il ricorso ad esso nel giugno 1899 contro i provvedimenti in materia di stampa e pubblica sicurezza presentati dal Governo Pelloux, rispetto ai quali i tentativi di compressione regolamentare della libertà di discussione furono percepiti come una lesione delle stesse garanzie rappresentative dell'Assemblea<sup>31</sup>. Non va sottovalutata la funzione

---

<sup>29</sup> Treccani, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia on line*, disponibile su: <https://www.treccani.it/enciclopedia/ostruzionismo-parlamentare/>, per la definizione generale dell'istituto e la distinzione tra ostruzionismo tecnico e ostruzionismo fisico; cfr. H. KELSEN, *The Essence and Value of Democracy*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, ove l'A. lo definisce ostruzionismo procedurale, tenuto distinto da quello fisico, privo di qualsiasi giustificazione a causa della sua formale illegalità.

<sup>30</sup> Treccani, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Dizionario di Storia*, disponibile su: [https://www.treccani.it/enciclopedia/ostruzionismo-parlamentare\\_%28Dizionario-di-Storia%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/ostruzionismo-parlamentare_%28Dizionario-di-Storia%29/) per l'inquadramento definitorio e storico-comparato dell'istituto. Sul versante della prassi parlamentare italiana, v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 225, ove si ricorda come negli anni Settanta fosse ancora diffuso il ricorso a pratiche ostruzionistiche fondate su interventi individuali di durata anche superiore alle dieci ore consecutive, resi possibili dall'assenza di limiti temporali agli interventi parlamentari. In senso evolutivo, v. altresì L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo*, cit., p. 513, secondo cui, sebbene «i feroci ostruzionismi del passato» e le sfide di durata oratoria che hanno caratterizzato la prima esperienza repubblicana non siano più destinati a riprodursi, permane tuttavia «l'astuzia della ragione ostruzionistica», che continua a insinuarsi nelle pieghe dei nodi procedurali irrisolti.

<sup>31</sup> Cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 30. In dottrina si è evidenziato come lo Statuto Albertino si caratterizzasse quale costituzione al contempo breve e flessibile: flessibile, in quanto privo di rigidità formale e dunque recessivo rispetto alla legge ordinaria, cui era attribuita la sovranità anche quanto al procedimento di formazione; breve, poiché le disposizioni in materia di diritti e libertà avevano prevalentemente una funzione di enunciazione di principio e di legittimazione, volta alla conquista del consenso, limitandosi a escludere restrizioni non previste dalla legge

dell'ostruzionismo quale strumento idoneo a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica, sul rischio che l'esigenza maggioritaria di accelerazione dell'*iter* si traduca in una compressione eccessiva del diritto alla discussione (soprattutto a detrimento delle minoranze parlamentari)<sup>32</sup>.

L'ostruzionismo, come strumento, non appartiene esclusivamente alle opposizioni in senso formale, ma può essere attivato anche da minoranze interne alla maggioranza attraverso comportamenti coordinati o individuali, quali l'azione dei c.d. franchi tiratori, idonei a incidere sull'esito del procedimento legislativo e a esprimere dinamiche di conflitto politico intra-partitico<sup>33</sup>. Con riguardo all'elemento soggettivo, parte della dottrina ha proposto una ricostruzione ampia dell'ostruzionismo, ritenendo che esso possa essere posto in essere da qualsiasi soggetto legittimato a partecipare al procedimento parlamentare mediante poteri di parola, proposta o impulso. Si è giunti a ipotizzare, accanto all'ostruzionismo "classico" di minoranza, forme di ostruzionismo riconducibili alla maggioranza, al Governo e persino al Presidente dell'Assemblea<sup>34</sup>. Una simile impostazione, tuttavia, appare difficilmente sostenibile sul piano funzionale, giacché tali soggetti risultano normalmente orientati alla gestione e alla razionalizzazione dei tempi, piuttosto che al loro ostacolo.

Diversamente, l'ostruzionismo fisico — fondato su comportamenti che violano le norme regolamentari o gli usi parlamentari, quali interruzioni ingiustificate, rumori, tumulti o, nei casi estremi, il ricorso alla violenza — si colloca al di fuori di tale fisiologia. Esso non si limita a sfruttare le regole del procedimento, ma ne altera l'ordinato svolgimento, assumendo un carattere patologico e ponendosi in tensione con le esigenze di funzionalità dell'istituzione parlamentare<sup>35</sup>.

---

e non configurandosi, pertanto, come limiti sostanziali al potere legislativo. In tal senso, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 25<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2024, p. 105.

<sup>32</sup> Cfr. in particolare G. RIZZONI, *Opposizioni parlamentari e democrazia deliberativa: ordinamenti europei a confronto*, il Mulino, Bologna, Bologna, 2013; cfr. A. CARMINATI, *La vitalità del Parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, p. 14, che richiama C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forma di governo*, CEDAM, Padova, 2012, p. 392, nt. 189.

<sup>33</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 52. Nel linguaggio politico italiano, con l'espressione "franchi tiratori" si indicano quei parlamentari che, approfittando del voto segreto, votano in modo difforme rispetto alla linea del proprio partito o gruppo parlamentare, cfr. Pagella Politica, *Franchi tiratori*, Dizionario di politica, disponibile online su: <https://pagellapolitica.it/dizionario/franchi-tiratori>.

<sup>34</sup> S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 22; cfr. G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 479.

<sup>35</sup> TRECCANI, *Ostruzionismo parlamentare*, cit.

Inoltre, in dottrina si è ulteriormente distinto tra forme di ostruzionismo episodico, riconducibili a iniziative circoscritte, e forme di ostruzionismo sistematico o di principio, finalizzate non già a incidere su singole decisioni, bensì a paralizzare complessivamente l'attività di indirizzo politico, impedendo alla maggioranza di tradurre in legge il programma di governo<sup>36</sup>.

Dunque, l'ostruzionismo si colloca in una sottile linea di confine tra competizione e deliberazione<sup>37</sup>. Da un lato, esso può essere inteso come strumento attraverso cui l'opposizione si rivolge non tanto alla maggioranza parlamentare, quanto al Paese, presentandosi come alternativa credibile di governo e utilizzando il dibattito parlamentare quale luogo di rappresentazione del conflitto politico. Dall'altro lato, permane l'esigenza, propria della tradizione parlamentare, di garantire che le ragioni della minoranza siano effettivamente ascoltate nel procedimento decisionale, quale presidio irrinunciabile del pluralismo e della funzione deliberativa dell'Assemblea. Nella lettura kelseniana, proprio perché inserito in uno spazio caratterizzato dalla manifestazione di correnti e controcorrenti politiche, l'ostruzionismo rappresenta un fenomeno strettamente connesso alla fisiologia della democrazia parlamentare, fondata sulla dialettica tra maggioranza e opposizione e sulla ricerca del compromesso attraverso il confronto pubblico<sup>38</sup>. La questione decisiva diviene allora quella del limite: fino a che punto l'ostruzionismo può legittimamente incidere sul procedimento senza negare alla maggioranza la possibilità di decidere, rompendo l'equilibrio tra funzione competitiva dell'opposizione e garanzia deliberativa del Parlamento.

---

<sup>36</sup> S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 23.

<sup>37</sup> *Ivi*, pp. 23-24. Cfr. S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Garzanti, Milano, 1995, pp. 56-57, per l'accento posto sulla dimensione competitiva dell'opposizione quale alternativa di governo; cfr. altresì P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, cit. da M. VISANI, *Costituzione aperta. Pagine antologiche di Educazione civica*, La Nuova Italia, Firenze, 1972, p. 179, per la concezione deliberativa del parlamentarismo, secondo cui «il regime parlamentare, a volerlo definire con una formula, non è quello dove la maggioranza ha sempre ragione, ma quello dove sempre hanno diritto ad essere ascoltate le ragioni della minoranza».

<sup>38</sup> Cfr. H. KELSEN, *The Essence and Value of Democracy*, cit., in cui l'A. distingue tra il procedimento parlamentare, articolato secondo dinamiche di «*speech and counterspeech, argument and counterargument*», e la logica autocratica, nella quale difetta o risulta fortemente compressa la possibilità di una composizione pluralistica del conflitto politico; cfr. S. LAGI, *La democrazia secondo Hans Kelsen: alcuni temi e controversie*, in *Isonomia*, n. 59/2023, secondo cui le leggi non costituiscono il mero *diktat* della maggioranza a danno della minoranza, ma il risultato di un compromesso tra le due componenti, secondo una concezione del parlamentarismo fondata sulla dialettica e sulla mediazione tra interessi contrapposti.

Il contingentamento dei tempi si colloca come risposta ordinaria a tali dinamiche, configurandosi quale tecnica regolamentare di razionalizzazione del procedimento parlamentare. Attraverso la predeterminazione del tempo complessivo della discussione e la sua ripartizione tra i Gruppi, il contingentamento mira a prevenire fenomeni di paralisi decisionale senza sopprimere il confronto, affidando agli organi di direzione politica e alla Presidenza un potere incisivo di gestione del dibattito<sup>39</sup>. In tal modo il fattore tempo viene sottratto alla libera disponibilità dei singoli parlamentari e ricondotto entro una cornice decisionale controllata. Ciò avviene, tuttavia, senza escludere la necessità di garantire spazi effettivi di intervento personale, a presidio della rappresentanza parlamentare individuale<sup>40</sup>. Peraltro, tale tecnica, nella sua formulazione originale, non incide sull'intero sviluppo del procedimento legislativo ma si arresta alla fase della discussione, ponendosi come presupposto, e non come equivalente, degli strumenti di compressione più incisivi<sup>41</sup>.

Accanto alle tecniche ordinarie di organizzazione e razionalizzazione del dibattito parlamentare, l'esperienza dei regolamenti e della prassi ha progressivamente elaborato strumenti straordinari di superamento

---

<sup>39</sup> Sul punto, v. V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo*, cit., pp. 273-274, il quale definisce il contingentamento come la predeterminazione del tempo massimo di durata della discussione, ripartito tra i gruppi parlamentari, eventualmente accompagnata dalla fissazione del numero e della durata degli interventi.

Inoltre, in dottrina, si è inoltre segnalato come, accanto al contingentamento in senso proprio, il Regolamento del Senato attribuisca al Presidente il potere di «armonizzare» i tempi degli interventi con i termini del calendario (art. 84, comma 1, r.S.), configurando una forma di gestione flessibile del dibattito, talora qualificata come «contingentamento morbido». Tale potere, in teoria alternativo al contingentamento, è stato nella prassi talvolta esercitato anche congiuntamente ad esso, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 226, e v. anche G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 279.

<sup>40</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 225, ove si sottolinea come le tecniche di contingentamento dei tempi, pur fondate sulla centralità dei Gruppi parlamentari nell'organizzazione dei lavori, debbano comunque garantire spazi effettivi di intervento ai singoli parlamentari, al fine di evitare tensioni con l'art. 67 Cost., che configura la rappresentanza politica in senso individuale e non partitico.

<sup>41</sup> Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 416, in relazione alla disciplina del contingentamento dei tempi di discussione; nonché, in chiave teorico-sistematica, v. V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo*, cit., pp. 274-275, osservava come il contingentamento incida esclusivamente sulla fase di esame in Assemblea, restando estranea alla sua logica la regolazione dei tempi di votazione, che possono risultare particolarmente rilevanti in presenza di strategie ostruzionistiche fondate sulla presentazione massiva di emendamenti.

dell'ostruzionismo, destinati a operare quando l'uso reiterato e strategico delle facoltà procedurali compromette la capacità decisionale dell'Assemblea.

Peraltro, la progressiva emersione di tali strumenti va letta anche alla luce del contesto politico-istituzionale nel quale essi hanno conosciuto una rinnovata centralità (più precisamente nel ciclo politico-istituzionale degli anni 2010), segnato da una marcata instabilità degli esecutivi e dalla correlata esigenza di assicurare una maggiore capacità decisionale del Parlamento<sup>42</sup>. Tale evoluzione avviene anche in risposta alle sollecitazioni provenienti dal livello europeo, che richiedono una più rapida approvazione delle riforme strutturali e dei processi di auto-riforma dell'ordinamento<sup>43</sup>. A ciò si è affiancato il ricorso a soluzioni politiche volte ad assicurare maggioranze parlamentari particolarmente ampie per l'approvazione delle riforme, che non sempre si sono tradotte in esiti stabili<sup>44</sup>. È proprio a partire dai limiti del contingentamento dei tempi che tali strumenti ulteriori di compressione del tempo trovano giustificazione, incidendo non più soltanto sull'organizzazione di singole fasi del procedimento, ma sulla sua capacità complessiva di giungere alla decisione. In tali frangenti l'ostruzionismo spinge la maggioranza a ricorrere a «interpretazioni e prassi regolamentari estreme» pur di assicurare la conclusione dell'*iter* legislativo, segnando un passaggio qualitativo nel governo del tempo parlamentare<sup>45</sup>.

Tali strumenti si collocano prevalentemente nell'ambito del procedimento emendativo, ove l'ostruzionismo si manifesta in forme particolarmente efficaci: emblematica è la presentazione di serie numerose di emendamenti tra loro sostanzialmente identici, differenziati solo per variazioni minime e finalizzati non alla modifica del testo, ma alla moltiplicazione delle votazioni e all'allungamento

---

<sup>42</sup> Sul mutamento del contesto politico-istituzionale, va rilevato che la fase di marcata instabilità degli esecutivi risulta oggi almeno in parte attenuata. In particolare, la legislatura in corso è segnata da una maggiore continuità dell'azione di governo rispetto al passato recente, ponendo il problema della perdurante giustificazione di strumenti di compressione del tempo parlamentare, elaborati in un contesto significativamente diverso.

<sup>43</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 49.

<sup>44</sup> In tale contesto si colloca anche il tentativo di assicurare la realizzazione di riforme istituzionali attraverso la costruzione di maggioranze parlamentari particolarmente ampie, come nel caso del c.d. Patto del Nazareno, volto a garantire una convergenza tra le principali forze politiche sull'approvazione di riforme considerate necessarie per superare l'immobilismo decisionale dell'ordinamento italiano, anche in risposta alle sollecitazioni provenienti dal livello europeo. V. *ivi*, p. 54.

<sup>45</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 56. Nello stesso senso, con riferimento all'ostruzionismo sviluppatosi in occasione della riforma costituzionale, M. CALISE, *Riforma, la posta in gioco al Senato*, in *Il Messaggero*, 18 settembre 2015, p. 22, osserva che «non si sta discutendo di Senato: con la trasformazione del Senato si rafforza il governo, ed è questo che le opposizioni riunite vogliono a tutti i costi evitare».

dei tempi<sup>46</sup>. In risposta a queste pratiche, si sono affermate tecniche procedurali volte a ridurre l'impatto dilatorio delle votazioni seriali, consentendo di concentrare la decisione assembleare su un numero limitato di proposte emendative ritenute rappresentative della volontà politica sottostante. Secondo questa prospettiva, la prassi ha progressivamente distinto tra la presentazione degli emendamenti e la loro effettiva sottoposizione al voto, individuando meccanismi idonei a concentrare la decisione assembleare su un numero selezionato di proposte<sup>47</sup>. In dottrina questi strumenti sono stati variamente qualificati: da un lato, come tecniche funzionalmente orientate a controbattere strategie ostruzionistiche fondate sull'uso reiterato delle facoltà procedurali; dall'altro, come espressione di un potere di razionalizzazione del dibattito affidato alla Presidenza, volto a garantire la funzionalità complessiva del procedimento. In entrambe le prospettive, il punto nodale resta il ruolo del Presidente dell'Assemblea e la sua capacità di esercitare tali poteri in una posizione di imparzialità rispetto al conflitto politico<sup>48</sup>.

Tali strumenti non incidono direttamente sul contenuto del dibattito, ma ne modificano le modalità di svolgimento, sottraendo al singolo parlamentare e, in parte, anche ai Gruppi, la possibilità di utilizzare il procedimento come strumento meramente dilatorio<sup>49</sup>. In questo senso, essi segnano un primo passaggio dal

---

<sup>46</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 242; in prospettiva evolutiva, cfr. G. VERRIGNO, *Quando il Parlamento incontra la "tecnica": la fase degli emendamenti e l'intelligenza artificiale*, in *federalismi.it*, n. 14/2026, p. 275, su come le modalità telematiche di deposito degli emendamenti, unitamente alla possibilità di ricorrere a software automatizzati, inclusi sistemi di intelligenza artificiale, consentano la generazione in blocco di una pluralità di proposte emendative caratterizzate da variazioni minime, profilando una forma di ostruzionismo "digitale".

<sup>47</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 239.

<sup>48</sup> Sul punto, v. C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 62, in cui l'A. ha evidenziato come, anche aderendo alla ricostruzione che valorizza la funzione di razionalizzazione del dibattito, tali strumenti risultino nella prassi prevalentemente attivati in presenza di strategie ostruzionistiche fondate sulla presentazione massiva di emendamenti, rendendo centrale il problema dell'imparzialità della Presidenza nell'esercizio dei relativi poteri.

<sup>49</sup> In dottrina già V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo*, cit., p. 278, osservava come, nell'ambito dei procedimenti abbreviati, possa risultare costituzionalmente legittima anche la soppressione della discussione degli articoli, purché resti garantita la votazione delle proposte emendative, prospettando a tal fine tecniche di selezione degli emendamenti idonee a concentrare il dibattito sulle modifiche ritenute più significative; in chiave comparata, l'A. richiamava il cd. *Kangaroo* della Camera dei Comuni, ove lo *Speaker* individua in via definitiva gli emendamenti da sottoporre a discussione, mentre gli altri sono votati senza dibattito.

governo del contenuto al governo delle forme della deliberazione<sup>50</sup>. Seppure quest'ultima debba essere preservata quale criterio di legittimazione dell'intervento presidenziale, nelle situazioni di impasse procedurale tali poteri potrebbero assumere un carattere inevitabilmente autoritativo<sup>51</sup>.

Una particolare tecnica decisoria che, nella prassi parlamentare, ha assunto la denominazione di “canguro” — espressione di uso non tecnico e riferita a una pluralità di modalità di razionalizzazione delle votazioni — si fonda sulla modificazione dell'ordine delle votazioni delle proposte emendative. In una delle sue configurazioni più ricorrenti, essa consiste nell'anticipare la messa in votazione di una parte testuale comune, dotata di senso compiuto, a una pluralità di emendamenti, ovvero di un segmento iniziale condiviso da numerose proposte emendative<sup>52</sup>. In tal modo, la reiezione del testo posto anticipatamente in votazione

---

In termini parzialmente analoghi, v. anche G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 242-243, ove l'A. analizza il metodo del c.d. canguro come tecnica di governo delle votazioni emendative volta a neutralizzare l'ostruzionismo di tipo dilatorio, evidenziando come l'intervento presidenziale incida non sul contenuto del dibattito parlamentare, ma sulle sue modalità procedurali e sull'uso del tempo quale leva ostruzionistica, attraverso la riorganizzazione della sequenza e dell'ordine delle votazioni in funzione dell'economia e della funzionalità dei lavori assembleari.

<sup>50</sup> *Ivi*, pp. 240-241, ove l'A. analizza gli strumenti procedurali introdotti per fronteggiare l'ostruzionismo, evidenziando come essi incidano sulle forme e sull'organizzazione della deliberazione, più che sul contenuto del dibattito parlamentare.

<sup>51</sup> S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 27, ove si osserva che l'impasse procedurale si determina quando né l'opposizione rinuncia all'ostruzionismo né il Governo o la maggioranza rinunciano alla decisione. L'A. rappresenta tale dinamica mediante una metafora geometrica: il procedimento, originariamente strutturato come un quadrilatero (con la Presidenza equidistante da maggioranza e opposizione), si trasforma in un triangolo isoscele quando Governo e maggioranza tendono a coincidere.

<sup>52</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 61. Per una ricostruzione del c.d. “canguro” in senso classico, inteso come tecnica di votazione degli emendamenti “a scalare”, tipizzata presso la Camera dei deputati dall'art. 85, comma 8, del Regolamento, v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 242-243, che descrive il metodo quale deroga all'ordine ordinario delle votazioni mediante la messa in votazione dell'emendamento più lontano dal testo base e di un numero variabile di emendamenti intermedi, con assorbimento dei restanti. Tale configurazione rappresenta la forma tipica e regolamentata del canguro, distinta dalle applicazioni più ampie sviluppatesi nella prassi del Senato, fondate sulla votazione delle parti comuni di emendamenti omogenei. In senso evolutivo, cfr. G. PICCIRILLI, *La fase emendativa del procedimento di revisione costituzionale in Senato. Spunti critici a partire da un anomalo parere della Giunta per il regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025, in cui l'A. sottolinea come

determina un effetto preclusivo, comportando la decadenza in blocco degli emendamenti che da esso derivano. L'anticipo della votazione di un principio normativo particolarmente significativo, estratto dal complesso degli emendamenti, consente così di eliminare la necessità di procedere alla votazione di una serie numerosa di proposte di contenuto sostanzialmente omogeneo, incidendo in modo rilevante sulle potenzialità dilatorie dell'esame emendativo. Accanto alla tecnica del canguro, si collocano ulteriori strumenti, quali la segnalazione degli emendamenti e il ricorso alla questione di fiducia su maxi-emendamenti, che operano secondo logiche in parte differenti (v. *infra*, rispettivamente parr. 6.2 e 7).

Tuttavia, quando l'ostruzionismo si estende oltre le singole fasi del procedimento — siano esse la discussione generale o l'esame emendativo — e finisce per compromettere la conclusione stessa dell'*iter* legislativo, l'ordinamento conosce strumenti ulteriori, caratterizzati da un grado di incisività maggiore. In questo quadro si colloca il meccanismo di chiusura forzata della discussione<sup>53</sup>, comunemente ricondotto alla c.d. ghigliottina, talora descritto come rimedio più drastico predisposto per contrastare l'ostruzionismo parlamentare<sup>54</sup>.

#### 4. Origine e funzione della ghigliottina

L'istituto della ghigliottina presenta una storia ben più risalente rispetto alla sua emersione nel contesto parlamentare italiano, affondando le proprie origini nell'esperienza del Parlamento di Westminster. Nella seconda metà dell'Ottocento, in piena età vittoriana, la Camera dei Comuni britannica (*House of Commons*) elaborò la *guillotine motion* quale strumento volto a fronteggiare l'ostruzionismo parlamentare, in particolare quello posto in essere dai membri irlandesi. La ghigliottina trovò una prima applicazione compiuta in una forma sostanzialmente analoga a quella oggi conosciuta in occasione dell'esame del *Criminal Law Amendment (Ireland) Bill* del 1887, in un contesto di prolungata paralisi dell'attività legislativa. In tale occasione, la mozione di allocazione del

---

l'espressione "canguro" sia utilizzata in modo non univoco per designare diverse tecniche accomunate dall'effetto preclusivo e dalla finalità di riduzione del numero delle votazioni.

<sup>53</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 240-241.

<sup>54</sup> *Ivi*, pp. 240, 246-247, in cui la ghigliottina è stata qualificata non solo come il rimedio più drastico, ma anche come quello potenzialmente più efficace nel contrasto all'ostruzionismo parlamentare. L'A. richiama il sistema delineato dall'art. 78 del Regolamento del Senato come esempio paradigmatico di chiusura forzata della discussione, cfr. N. LUPO, *Il "fattore tempo" nella conversione dei decreti-legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 3, Seminario 1992, Giuffrè, Milano, 1993, p. 321 ss., spec. p. 339.

tempo fu approvata con 245 voti favorevoli e 93 contrari, configurandosi come un'estensione di procedure già sperimentate negli anni 1881 e 1882<sup>55</sup>. Anche il celeberrimo *Erskine May* annovera la ghigliottina tra i metodi più drastici di limitazione del dibattito conosciuti dalla procedura parlamentare<sup>56</sup>.

Nella prassi parlamentare britannica, la ghigliottina assume tradizionalmente la forma di una mozione governativa di allocazione del tempo, adottata in una fase avanzata dell'*iter* legislativo e calibrata sul singolo disegno di legge, con l'obiettivo di assicurare il completamento di determinate fasi entro termini prestabiliti<sup>57</sup>. Nella sua fisionomia originaria, essa rappresenta dunque il limite estremo cui può spingersi la procedura nel garantire i diritti decisionali della maggioranza, a scapito

---

<sup>55</sup> House of Commons Information Office, *Programming of government bills*, Factsheet P10, Procedure Series, August 2010, p. 7, disponibile online su: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/p10.pdf>, ove si precisa che la mozione di assegnazione del tempo fu approvata nelle prime ore di sabato 11 giugno 1887. In tale contesto, il ministro William Smith ne giustificò l'adozione definendola «assolutamente essenziale nell'interesse dell'onore e della dignità del Parlamento e dei doveri imposti ai membri della Camera dei Comuni», osservando come, giunti al quarto mese della sessione, l'attività parlamentare fosse rimasta di fatto paralizzata dall'esame del provvedimento in discussione; cfr. anche A. CARMINATI, *La vitalità del Parlamento*, cit., p. 13, ove si evidenzia come, nel sistema britannico, la progressiva sostituzione della ghigliottina con la *programme motion* abbia trasformato il contingentamento dei tempi da misura eccezionale a tecnica ordinaria, prescindente da pratiche ostruzionistiche.

<sup>56</sup> *Ibidem*. Con l'espressione "*Erskine May*" si fa riferimento all'opera *Parliamentary Practice*, elaborata da Thomas Erskine May nella seconda metà dell'Ottocento e divenuta nel tempo il principale testo di riferimento sulla procedura parlamentare britannica. L'opera, costantemente aggiornata e curata da successivi autori, è comunemente citata come autorità istituzionale del diritto parlamentare del Regno Unito. Sul punto, v. anche R. BLACKBURN, *The Politics of Parliamentary Procedure at Westminster*, in *Journal of International and Comparative Law*, 4(2), 2017, spec. pp. 290–291, ove si ricostruisce il sistema britannico degli strumenti di compressione del dibattito (*closure*, *guillotine* e *programming motions*), evidenziando come la ghigliottina costituisca la tecnica più incisiva e tendenzialmente sostituita, nella prassi contemporanea, da forme ordinarie di programmazione dei lavori.

<sup>57</sup> Cfr. House of Commons Information Office, *Programming of government bills*, Factsheet P10, Procedure Series, August 2010, p. 6. Sul punto v. anche G. RIZZONI, *Opposizioni parlamentari e democrazia deliberativa*, cit. p. 71, il quale evidenzia come, nella prassi contemporanea, tali strumenti siano stati in larga misura sostituiti dalle *allocation of time motions*, inserite in un contesto di programmazione negoziata dei lavori attraverso gli *usual channels*. Nel sistema parlamentare britannico, tali strumenti operano in un contesto istituzionale nel quale la funzione di presidenza dell'Assemblea, dello *Speaker*, è tradizionalmente configurata in termini di rigorosa imparzialità.

delle prerogative delle minoranze, non potendosi escludere che il suo impiego sia idoneo ad alterare quell'equilibrio tra le esigenze dell'attività parlamentare e il diritto al dibattito<sup>58</sup>.

Nell'ordinamento parlamentare italiano, invece, la ghigliottina si configura come esito di una costruzione procedurale più complessa, maturata nella prassi e nell'interpretazione presidenziale. Anch'essa consiste nella predeterminazione di un termine temporale certo e inderogabile, entro il quale l'Assemblea è chiamata a procedere alla votazione, indipendentemente dall'esaurimento della discussione. A differenza degli strumenti di razionalizzazione ordinaria, la ghigliottina non si limita a organizzare o distribuire il tempo disponibile, ma incide direttamente sulla struttura del procedimento, imponendo una chiusura forzata del dibattito.

La logica sottesa a tale strumento è eminentemente decisoria: il tempo non è più considerato come spazio fisiologico della deliberazione, ma come variabile da subordinare all'esigenza di garantire comunque l'esito del procedimento<sup>59</sup>. In questo modo la prosecuzione della discussione viene sacrificata in funzione della certezza del voto e il confronto parlamentare risulta compresso fino al limite della

---

<sup>58</sup> House of Commons Information Office, *Programming of government bills*, Factsheet P10, Procedure Series, August 2010, p. 7. In un quadro comparato, la dottrina ha qualificato la *guillotine* e le procedure affini (*closure*) come strumenti funzionalmente orientati ad assicurare l'approvazione di disegni di legge governativi particolarmente controversi, caratterizzati dalla fissazione di un termine oltre il quale ogni questione deve ritenersi decisa, con conseguente arresto della fase emendativa, sul punto cfr. I. MATTSON, *Private Members' Initiatives and Amendments*, in H. DÖRING (a cura di), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag – St. Martin's Press, Frankfurt am Main-New York, 1995, p. 476.

<sup>59</sup> In dottrina è stato osservato come la progressiva trasformazione di taluni procedimenti legislativi in procedimenti "a termine" abbia favorito l'emersione di strumenti di chiusura forzata del dibattito, fino al ricorso, in via pretoria, alla c.d. "ghigliottina" per garantire comunque il voto finale. Sul punto, v. A. CARMINATI, *Dalla «ghigliottina» sul decreto Imu-Banca d'Italia al «voto a data certa» in Costituzione: la compromissione degli equilibri della forma di governo parlamentare nel procedimento legislativo «a termine»*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, ESI, Napoli, 2016, p. 170; nonché S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. "ghigliottina" alla Camera dei deputati: il difficile bilanciamento tra principi costituzionali nell'ambito della funzione parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2016, p. 519 ss.

In una prospettiva comparata, analoghe esigenze di certezza dei tempi e di salvaguardia della coerenza dell'indirizzo governativo sono state individuate, nell'esperienza francese, alla base del ricorso al c.d. "voto bloccato", inteso come strumento volto a evitare lo snaturamento del testo legislativo e a garantire la padronanza del tempo decisionale da parte dell'Esecutivo: v. A. RIDOLFI, *L'introduzione del «voto bloccato»*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2014, p. 5, anche con riferimento a E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, II ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1999, p. 406 ss.

sua eliminazione. Proprio per questa sua natura la ghigliottina emerge come forma di contingentamento dei tempi drastica, che non si limita a presupporre ancora lo svolgimento del dibattito entro limiti prefissati, ma che ne determina l'interruzione.

La ghigliottina si colloca dunque al confine delicato tra razionalizzazione procedurale e compressione della funzione deliberativa, configurandosi come strumento eccezionale, la cui applicazione incide profondamente sugli equilibri tra maggioranza e opposizione e sulla stessa fisionomia del parlamentarismo. È alla luce di questa definizione generale che può essere compreso il significato sistematico delle sue declinazioni concrete, a livello nazionale, presso la Camera e il Senato, e più recentemente anche a livello regionale, con l'applicazione della tagliola presso l'Assemblea regionale siciliana.

### **5. La “tagliola” nell'Assemblea regionale siciliana: ricostruzione del caso e profili regolamentari**

Per la prima volta nella storia dell'Assemblea regionale siciliana, il 6 agosto 2025 è stato applicato il meccanismo di chiusura forzata della discussione, qualificato nella prassi come “tagliola”. Esso è stato ricavato in via interpretativa dal Regolamento interno, pur in assenza di precedenti applicativi. La decisione ha avuto l'effetto di accelerare in modo drastico l'*iter* del disegno di legge n. 976 Stralcio/A, relativo alla c.d. manovra *ter*, una variazione di bilancio di circa 400 milioni di euro<sup>60</sup>. Il disegno di legge conteneva, oltre a disposizioni di natura finanziaria in senso stretto, una pluralità di interventi settoriali qualificati nel dibattito parlamentare come urgenti, concernenti ambiti quali la sanità, la protezione civile e il funzionamento di servizi essenziali, il cui differimento avrebbe potuto incidere sull'operatività dell'amministrazione regionale<sup>61</sup>.

La tagliola ha interrotto il prolungato ostruzionismo delle opposizioni che, secondo quanto affermato dal Presidente della Regione Renato Schifani, aveva condotto a tempi di discussione tali da rendere difficoltosa la stessa funzione deliberativa dell'Assemblea, arrivando a richiedere “sette ore per votare un solo articolo”<sup>62</sup>. Su questa direzione, la compressione del dibattito è stata giustificata

---

<sup>60</sup> ANSA, *Assemblea Sicilia, per la prima volta scatta la “tagliola”*, 6 agosto 2025, disponibile su: <https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2025/08/06/-assemblea-sicilia-per-la-prima-volta-scatta-la-tagliola-6408695f-53b2-4372-b0e0-6bb16a176db6.html>.

<sup>61</sup> Cfr. *Assemblea Regionale Siciliana*, Resoconto stenografico, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4-7 agosto 2025), p. 17, intervento dell'on. Pace (DC), in cui si richiamano espressamente, tra l'altro, misure urgenti in materia di sanità (liste d'attesa), protezione civile, disabilità, viabilità provinciale, agricoltura e dissalazione.

<sup>62</sup> SiciliaWeb, *Manovra ter all'ARS, scatta la tagliola*, 6 agosto 2025, disponibile su: <https://www.siciliaweb.it/blog-detail/post/525251/manovra-ter-allars-scatta-la-tagliola>.

dal Governo come rimedio necessario a scongiurare la paralisi dell'azione legislativa e a garantire la capacità dell'istituzione di giungere a decisione<sup>63</sup>.

La scelta ha diviso radicalmente l'Aula: se per il Governo si fosse trattato di un rimedio necessario a scongiurare l'ostruzionismo, per le opposizioni avrebbe costituito un atto senza precedenti idoneo a comprimere in modo inaccettabile il ruolo dell'ARS e di scrivere una delle pagine più nere della storia di Sala d'Ercole<sup>64</sup>. L'accusa di ostruzionismo è stata oggetto di un acceso confronto in Aula: da un lato, alcuni esponenti dell'opposizione hanno rivendicato esplicitamente il ricorso all'ostruzionismo quale esercizio delle prerogative regolamentari, attraverso l'utilizzo degli strumenti procedurali disponibili e dei tempi previsti dal Regolamento; dall'altro, è stata respinta l'idea che la presentazione di un numero elevato di emendamenti e l'intervento sugli articoli potessero essere qualificati come condotte abusive, trattandosi, secondo tale ricostruzione, di modalità pienamente legittime di esercizio della funzione di opposizione<sup>65</sup>.

In un clima politico particolarmente teso<sup>66</sup>, la Conferenza ha esercitato in forma piena i poteri attribuiti dal Regolamento interno dell'ARS fissando sia la data

---

<sup>63</sup> *Assemblea Regionale Siciliana*, Resoconto stenografico, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4-7 agosto 2025), p. 100, ove il Presidente della Regione afferma che «in ogni Parlamento [...] devono esistere delle soluzioni finalizzate ad evitare l'ostruzionismo», poiché, in mancanza, l'azione legislativa «si bloccherebbe» e «avverrebbe il caos sociale, politico, istituzionale». Tali affermazioni si collocano nel solco di argomentazioni già emerse nel dibattito parlamentare nazionale in tema di capacità decisionale dell'Assemblea (v. *supra*, nota 8).

<sup>64</sup> SiciliaWeb, *Manovra ter all'ARS, scatta la tagliola*, 6 agosto 2025, disponibile su: <https://www.siciliaweb.it/blog-detail/post/525251/manovra-ter-allars-scatta-la-tagliola>. Sala d'Ercole è l'aula in cui si riunisce l'Assemblea plenaria dell'Assemblea Regionale Siciliana, collocata nel Palazzo dei Normanni a Palermo, sede storica del Parlamento siciliano.

<sup>65</sup> Nel corso del dibattito in Aula, l'accusa di ostruzionismo è stata affrontata in termini differenti dalle opposizioni. In particolare, l'on. Antonino De Luca (M5S) ha rivendicato esplicitamente il ricorso all'ostruzionismo quale utilizzo degli strumenti procedurali previsti dal Regolamento, affermando che esso sarebbe stato esercitato «prendendoci i tempi che la legge ci assegna» e, ove necessario, mediante il ricorso al voto segreto. Diversamente, l'on. Catanzaro (PD) ha respinto la qualificazione delle condotte dell'opposizione come ostruzionistiche, sostenendo che la presentazione di un numero elevato di emendamenti e l'intervento sugli articoli costituissero un esercizio legittimo delle prerogative parlamentari, garantite dal Regolamento e funzionali allo svolgimento del dibattito in Aula. V. *Assemblea Regionale Siciliana*, Resoconto stenografico, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4-7 agosto 2025), pp. 6 e 64.

<sup>66</sup> Testimonianza della tensione politica è anche il gesto simbolico dell'on. La Vardera, che si è imbavagliato in Aula in segno di protesta; cfr. TP24, *Schifani impone la tagliola all'ARS, mai successo prima*, 7 agosto 2025, disponibile su:

ultima per la votazione finale sia l'eliminazione della discussione sugli articoli. L'episodio ha costituito un *unicum* nella storia dell'ARS, offrendo un banco di prova significativo per verificare la portata concreta degli strumenti di razionalizzazione del procedimento legislativo, previsti dal Regolamento interno. Si rende necessario un esame più approfondito della sua disciplina normativa e della sua portata sistematica.

La c.d. "tagliola" non costituisce un istituto autonomamente disciplinato dal Regolamento dell'ARS. Essa rappresenta piuttosto l'esito di un'applicazione estensiva dell'art. 98 *quinquies*, comma 6, del Regolamento dell'ARS che ha condotto la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari a esercitare in forma particolarmente incisiva il potere di organizzazione dei lavori, sino a comprimere non solo la discussione generale, ma anche la fase di esame degli articoli<sup>67</sup>.

Più nello specifico, l'articolo di riferimento stabilisce al suo primo periodo<sup>68</sup> che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari possa sia fissare la data iniziale e finale della discussione di ciascun argomento iscritto nel calendario, sia determinare la data in cui esso deve essere posto in votazione. È qui che si colloca il nucleo giuridico della "tagliola": la possibilità attribuita alla Conferenza di predeterminare *ex ante* il momento del voto, comprimendo la fisiologia del dibattito parlamentare. La portata applicativa di tale previsione dipende dall'interpretazione della nozione di «argomenti iscritti nel calendario», che il Regolamento non definisce in modo puntuale. Nella prassi, tale espressione è stata intesa in senso funzionale, ricomprendendovi non soltanto i disegni di legge in quanto tali, ma anche le singole disposizioni e le proposte emendative che

---

<https://www.tp24.it/2025/08/07/politica/schifani-impone-la-tagliola-all-ars-mai-successo-prima/221943>.

<sup>67</sup> V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo*, cit., p. 277, in cui si chiarisce che l'attivazione dei procedimenti abbreviati *ex art. 72*, secondo comma, Cost. presupponga necessariamente una dichiarazione di urgenza adottata dall'Assemblea mediante votazione, escludendo che tale effetto possa discendere automaticamente da una richiesta governativa o da una deliberazione della Conferenza dei Presidenti di gruppo, trattandosi di soluzioni incompatibili con la norma costituzionale; ne consegue che strumenti di accelerazione fondati esclusivamente sull'autonomia regolamentare e sul potere di organizzazione dei lavori — come nel caso in esame — restano estranei all'ambito applicativo dell'art. 72 Cost., pur potendo incidere in modo significativo sullo svolgimento del procedimento legislativo.

<sup>68</sup> Testualmente, l'art. 98 *quinquies*, comma 6, primo periodo, dispone che: "Per l'organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari determina, di norma, la data iniziale e finale della discussione di ciascuno di essi e la data in cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione."

costituiscono, nella fase decisoria, l'oggetto effettivo della deliberazione assembleare. In questa prospettiva, la facoltà attribuita alla Conferenza di fissare la data in cui gli «argomenti» devono essere posti in votazione si estende anche all'esame dell'articolato e degli emendamenti.

Ad ogni modo, per comprendere pienamente la portata dell'istituto è necessario considerare il secondo e ultimo periodo<sup>69</sup> dello stesso comma, più complesso, che rinvia a quattro ulteriori disposizioni regolamentari, introducendo altre condizioni procedurali destinate a incidere in modo significativo sull'equilibrio tra maggioranza e opposizione.

Intanto viene richiamato il requisito del “consenso dei Presidenti dei Gruppi parlamentari previsto dal comma 4 del presente articolo”. Il comma 4 dell'art. 98 *quinquies*<sup>70</sup> richiede infatti che il calendario sia approvato con il consenso dei Presidenti dei Gruppi parlamentari che rappresentino almeno i due terzi dei componenti dell'Assemblea, configurando dunque una maggioranza qualificata. Sempre il comma 4 contempla un meccanismo eventuale di decisione assembleare, rapido e non nominale, vale a dire la votazione per alzata e seduta, qualora un Presidente di Gruppo si opponga alla determinazione adottata in Conferenza. La dinamica applicativa emerge nel momento in cui l'on. Giambona (PD) ha chiesto agli Uffici di confermare che la sua interpretazione del comma 4 fosse corretta, osservando che «non basta solamente che si siano espressi i due terzi dei componenti dei Gruppi parlamentari in Conferenza, ma il comma 4 stabilisce che l'Assemblea si può e si deve determinare qualora uno dei Gruppi parlamentari ne faccia richiesta, con possibilità di intervento uno a favore ed uno contro»<sup>71</sup>. A tale ricostruzione il Presidente d'Aula ha dato esplicita conferma, rilevando tuttavia che, sino a quel momento, nessun Presidente di Gruppo aveva formalmente sollevato opposizione in Aula<sup>72</sup>. È a questo punto che interviene l'on. De Luca Antonino, Presidente del Gruppo Movimento 5 Stelle, dichiarando in modo

---

<sup>69</sup> Testualmente, l'art. 98 *quinquies*, comma 6, secondo periodo, del Regolamento ARS dispone che: “Per i disegni di legge inseriti nel calendario dei lavori, alla discussione generale di cui agli articoli 119 e 120 del Regolamento interno, si applica il comma 3 dell'articolo 73 *bis*, con il consenso dei Presidenti dei Gruppi parlamentari previsto dal comma 4 del presente articolo.”

<sup>70</sup> Testualmente, l'art. 98 *quinquies*, comma 4 del Regolamento ARS dispone che: “Il calendario è approvato con il consenso dei Presidenti dei Gruppi parlamentari che rappresentino almeno i due terzi dei componenti dell'Assemblea e viene comunicato all'Assemblea medesima. Se all'atto della comunicazione un Presidente di Gruppo si oppone, l'Assemblea delibera, per alzata e seduta, dopo l'intervento di un oratore per Gruppo, nel tempo massimo di cinque minuti ciascuno.”

<sup>71</sup> *Assemblea Regionale Siciliana*, Resoconto stenografico, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4-7 agosto 2025), p. 12.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

inequivoco: «Qua sono!»<sup>73</sup>, manifestando quindi la contrarietà del suo Gruppo e chiedendo che, come prescrive il Regolamento, si procedesse immediatamente alla votazione per alzata e seduta<sup>74</sup> sul contingentamento dei tempi. Una votazione, quest'ultima, che pur essendo prevista come garanzia procedurale, non avrebbe potuto incidere sull'esito finale, considerata la stabilità della maggioranza qualificata già espressa in Conferenza.

Nel caso di specie, la determinazione assunta dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari risultava sorretta dal consenso di una maggioranza qualificata pari ai due terzi dei componenti dell'Assemblea, come richiesto dall'art. 98 *quinquies*, comma 4, del Regolamento dell'ARS. Tale elemento assume rilievo non meramente formale, ma sostanziale, in quanto configura un presidio procedurale volto a evitare che l'esercizio dei poteri di programmazione dei lavori possa tradursi in una compressione arbitraria delle prerogative delle minoranze.

La soglia dei due terzi opera, in tale ottica, come criterio di legittimazione rafforzata dell'intervento anti-ostruzionistico, segnando una differenza qualitativa rispetto alle decisioni assunte a maggioranza semplice e avvicinando la disciplina regolamentare a modelli decisionali tipici dell'ordinamento costituzionale, riservati a scelte di particolare rilievo istituzionale. Nel dibattito sviluppatosi in Aula, tale maggioranza qualificata è stata esplicitamente richiamata quale garanzia di ampia condivisione politica della scelta procedurale, nonché come elemento idoneo a giustificare l'eccezionalità dell'intervento adottato<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> Come previsto dall'art. 98 *quinquies*, comma 4, del Regolamento ARS a seguito dell'opposizione formulata in Aula da un Presidente di Gruppo parlamentare, il Presidente dell'Assemblea ha posto la determinazione della Conferenza ai voti con la procedura per alzata e seduta, dando lettura della formula rituale: «Chi è favorevole resti seduto; chi è contrario si alzi». La deliberazione è stata approvata a maggioranza, con il voto contrario dei Presidenti di Gruppo del Movimento 5 Stelle (on. De Luca) e del Partito Democratico, nonché dell'on. La Vardera. V. Assemblea Regionale Siciliana, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4–7 agosto 2025), p. 21.

<sup>75</sup> In tal senso, nel corso del dibattito in Aula, il Presidente della Regione Schifani ha rivendicato il significato garantista della soglia dei due terzi, osservando come essa sia funzionale a evitare che «una maggioranza risicata, di un più uno, possa profittare», e richiamando il parallelismo con altre ipotesi dell'ordinamento costituzionale nelle quali sono richieste maggioranze qualificate, quali l'elezione dei giudici costituzionali o dei componenti del CSM. Egli ha inoltre sottolineato come la previsione di strumenti anti-ostruzionistici a maggioranza qualificata costituisca un elemento fisiologico dei regolamenti parlamentari, destinato a operare in «momenti speciali» e per «motivi speciali». Cfr. Assemblea Regionale Siciliana, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4–7 agosto 2025), p. 101.

Per quanto riguarda le altre disposizioni regolamentari, il comma 6 dell'art. 98 *quinquies* precisa che “alla discussione generale di cui agli artt. 119 e 120”<sup>76</sup> si applica l'art. 73-*bis*, comma 3<sup>77</sup>. Il rinvio ha una funzione dirimente, in quanto chiarisce che il contingentamento opera esclusivamente sulla discussione generale e trascina la disciplina speciale, prevista per la sessione di bilancio, in un ambito diverso da quello originario. L'art. 73-*bis*, comma 3, infatti, costituisce la base tecnica del contingentamento dei tempi, attribuendo alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari il potere di determinare il tempo complessivo della discussione ed il suo riparto tra i Gruppi. Nel caso di specie, tale disciplina, nata per garantire la conclusione della sessione di bilancio entro termini certi, viene applicata, per il tramite dell'art. 98 *quinquies*, anche alla discussione generale di un disegno di legge diverso dal bilancio, ma pur sempre iscritto nel calendario dell'Assemblea. Il richiamo mostra così come il contingentamento, pensato dal regolamento per situazioni di particolare urgenza o rigidità temporale, possa essere esteso a tipi di disegni di legge ulteriori, purché inseriti nel calendario dei lavori. Ciò è precisamente quanto avvenuto nel caso oggetto di analisi, relativo al disegno di legge n. 976 Stralcio/A”<sup>78</sup> (“Variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025-2027”), per il quale la Conferenza ha disposto il contingentamento della discussione generale.

Dopo aver delineato la base regolamentare del contingentamento dei tempi, è possibile individuare il profilo ulteriore che qualifica la tagliola in senso proprio, ossia la fissazione dell'ultima data utile per la votazione finale del disegno di legge, unitamente all'eliminazione della discussione sugli articoli e alla conseguente votazione diretta dell'articolato e degli emendamenti. Sotto questo profilo, la tagliola può essere letta come una forma di procedimento abbreviato che non si limita ad accorciare i tempi di svolgimento del dibattito, ma che incide sulla

---

<sup>76</sup> Si tratta dei primi due articoli della Sezione II, dedicata alla “Discussione dei disegni di legge”, contenuta nel Capo II (“Della discussione”) del Titolo III (“Della procedura e disciplina delle sedute – della votazione”).

<sup>77</sup> Testualmente, l'art. 73-*bis*, comma 3, del Regolamento ARS dispone che: “La discussione in Assemblea deve concludersi nell'ambito della sessione di bilancio con la votazione finale sul disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione. A tal fine la discussione generale in Assemblea è organizzata dalla conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che determina il tempo da riservare a ciascun Gruppo. Qualora la conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari non raggiunga l'accordo, all'organizzazione della discussione provvede il Presidente dell'Assemblea. Il tempo complessivo disponibile per la discussione del disegno di legge è suddiviso per una parte in misura eguale tra tutti i Gruppi parlamentari, per l'altra in misura proporzionale alla consistenza dei Gruppi stessi.”

<sup>78</sup> Assemblea Regionale Siciliana, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 199ª seduta (4-7 agosto 2025), p. 4.

struttura stessa del procedimento, attraverso la soppressione di una fase regolamentare, restando estranea alla sfera delle fasi costituzionalmente necessarie del procedimento legislativo<sup>79</sup>. Si tratta dell'aspetto più incisivo dell'istituto, poiché determina non solo l'organizzazione del dibattito ma anche la compressione della fase deliberativa, imponendo all'Assemblea un termine perentorio entro cui procedere alla decisione. Nel caso oggetto di analisi la Conferenza, riunitasi il 6 agosto 2025, ha esercitato questo potere stabilendo che il disegno di legge n. 976 Stralcio/A dovesse essere posto in votazione finale entro il giorno successivo, alle ore 14:00. Su tale base, il Presidente dell'Assemblea Gaetano Galvagno ha dato applicazione alla determinazione assunta dalla Conferenza, disponendo che la votazione degli articoli e dei relativi emendamenti avvenisse senza previa discussione in Aula<sup>80</sup>.

Questa determinazione, pienamente riconducibile alla previsione del primo periodo dell'art. 98 *quinquies*, comma 6 che attribuisce alla Conferenza il potere di stabilire *ex ante* la data del voto finale, rappresenta l'elemento che nella prassi dell'ARS viene identificato come tagliola, distinguendola dal mero contingentamento della discussione generale.

L'argomento logico sottostante è che, una volta determinato un termine finale non differibile, la Conferenza possa modulare le fasi antecedenti in modo funzionale al suo rispetto, anche comprimendo segmenti procedurali ulteriori rispetto alla sola discussione generale. Tale esito non discende direttamente dal tenore letterale dell'art. 98 *quinquies*, ma si può ricavare in via interpretativa del potere di organizzazione dei lavori attribuito alla Conferenza. Tuttavia, si tratta di una conclusione che ha suscitato forti contestazioni da parte dell'opposizione<sup>81</sup>, la

---

<sup>79</sup> Sulla riconducibilità di simili tecniche ai procedimenti abbreviati cfr. V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo*, cit., p. 276-277, in cui l'A. distingue tra abbreviazioni dei tempi delle singole fasi e abbreviazioni delle fasi del procedimento, ammettendo la costituzionale legittimità della soppressione delle sole fasi previste dai regolamenti parlamentari — e non di quelle indicate dall'art. 72, primo comma, Cost. — nei limiti del rispetto del nucleo essenziale del procedimento legislativo.

<sup>80</sup> La comunicazione del Presidente dell'Assemblea reca testualmente che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, deliberando ai sensi dell'art. 98 *quinquies*, comma 6, «ha stabilito quale ultima data per la votazione finale del disegno di legge n. 976 Stralcio/A [...] nonché di procedere alla votazione degli articoli e dei relativi emendamenti senza che abbia luogo la relativa discussione», v. Assemblea Regionale Siciliana, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4–7 agosto 2025), p. 94.

<sup>81</sup> L'on. Catanzaro (PD) denuncia che «ci vengono a raccontare che addirittura applicano la “tagliola”, una cosa mai accaduta nel Parlamento regionale siciliano. Poco fa ho chiesto agli Uffici se ci fosse stato un precedente, nessuno ha memoria di questo precedente!». Analogamente, l'on. La Vardera (Misto) sottolinea come «non è mai successo nella storia di questo Parlamento siciliano! [...] state ammutolendo il Parlamento,

quale ha denunciato il carattere eccezionale ed inedito della scelta di eliminare integralmente la discussione dell'articolato, evidenziando come una simile prassi non avesse riscontro alcuno nei precedenti parlamentari dell'ARS.

Proprio tale carattere inaugurale dell'intervento adottato nel mese di agosto ha contribuito a trasformarlo in un precedente dotato di una significativa forza orientativa, suscettibile di incidere sulle dinamiche procedurali dell'Assemblea. La rilevanza della scelta di agosto non risiede dunque esclusivamente nella sua eccezionalità, quanto piuttosto nella sua capacità inibitoria, che si manifesta in assenza di una nuova applicazione in senso proprio. Secondo questa impostazione, anche in occasione di successive fasi di forte tensione procedurale, l'istituto risulta evocato come possibile *extrema ratio*, concorrendo a orientare le scelte presidenziali e il comportamento dei gruppi parlamentari<sup>82</sup>. Il precedente può essere letto come espressione di una concezione del diritto parlamentare vivente, nella quale gli atti presidenziali assumono un ruolo centrale nella formazione delle prassi, orientando i comportamenti degli attori istituzionali in risposta a esigenze politiche e a contingenze proprie del momento<sup>83</sup>.

## 6. La circolazione dei modelli: ghigliottina e tagliola tra Parlamento nazionale e assemblee regionali

La comparazione tra ghigliottina parlamentare e tagliola regionale richiede una precisazione preliminare sul piano sistematico: il parallelismo tra Parlamento nazionale e ARS non implica una piena equiparabilità delle due istituzioni sotto il profilo costituzionale. Come chiarito dalla Corte costituzionale, solo il Parlamento

---

state impedendo alle opposizioni di esprimere il sacrosanto diritto alla parola!», v. Assemblea Regionale Siciliana, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4-7 agosto 2025), pp. 94-97.

<sup>82</sup> Cfr. M. VIOLA, *La Finanziaria vien di notte, due ko poi si a bonus edilizi e SuperZes, 110 articoli ancora da approvare, la tentazione della "tagliola"*, in Blog Sicilia, 19 dicembre 2025, disponibile sul sito: <https://www.blogsicilia.it/palermo/finanziaria-viene-notte-approvatia-bonus-edilizi-superzes-tensione-galvagno-dagnino-dooppio-ko-110-articoli-da-trattare-rischio-tagliola/1210677/>; M. DI PERI, *Ars, la manovra si arena di nuovo. Galvagno avverte: "Così andiamo tutti a casa"*, in *La Repubblica*, 20 dicembre 2025, disponibile sul sito: [https://palermo.repubblica.it/politica/2025/12/20/news/ars\\_la\\_manovra\\_si\\_arena\\_d\\_i\\_nuovo\\_galvagno\\_avverte\\_cosi\\_andiamo\\_tutti\\_a\\_casa-425052305/](https://palermo.repubblica.it/politica/2025/12/20/news/ars_la_manovra_si_arena_d_i_nuovo_galvagno_avverte_cosi_andiamo_tutti_a_casa-425052305/). Cfr. altresì Assemblea Regionale Siciliana, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 220<sup>a</sup> seduta (16-21 dicembre 2025).

<sup>83</sup> S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 12; cfr. cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 743, ove si osserva come, all'interno delle Camere, i precedenti concorrano a formare le prassi e la giurisprudenza parlamentare, talora prescindendo da un rigoroso confronto con i limiti costituzionali e regolamentari.

costituisce sede della rappresentanza politica nazionale ai sensi dell'art. 67 Cost., assumendo per tale ragione una posizione "tipica ed infungibile" nell'organizzazione costituzionale della Repubblica<sup>84</sup>. Le due assemblee operano pertanto in contesti ordinamentali differenti, sia quanto alla posizione dell'organo rappresentativo, sia rispetto alle funzioni esercitate e al rapporto con l'Esecutivo. Più precisamente, mentre il Parlamento si inserisce nel circuito della forma di governo parlamentare statale ed è direttamente coinvolto nelle dinamiche connesse alla decretazione d'urgenza, l'ARS esercita la funzione legislativa nell'ambito dell'autonomia regionale speciale e non conosce strumenti normativi assimilabili al decreto-legge.

Sul punto, assume rilievo la sentenza n. 50 del 1959, con cui la Corte costituzionale esclude la possibilità per la Regione siciliana di adottare decreti-legge, evidenziando come l'art. 77 Cost. costituisca disposizione riferita specificamente all'ordinamento dello Stato e non suscettibile di applicazione analogica agli ordinamenti regionali. In tale pronuncia la Corte ricondusse tale esclusione a ragioni di ordine sistematico, osservando, da una parte, che nelle Regioni il principio della divisione dei poteri fosse stato configurato dalla Costituente in termini ancor più rigorosi rispetto all'ordinamento statale e, dall'altra parte, che l'eventualità di situazioni tali da richiedere l'adozione immediata di atti aventi forza di legge risultasse strutturalmente meno frequente nell'ambito regionale, soprattutto in considerazione della minore ampiezza delle competenze legislative e della maggiore speditezza dei procedimenti legislativi regionali, affidati a un'unica assemblea rappresentativa<sup>85</sup>. Ne consegue che, mentre nel Parlamento nazionale le tecniche di compressione del tempo parlamentare si sono sviluppate anche in connessione con la necessità di assicurare la conversione dei decreti-legge entro i termini costituzionali, nell'esperienza dell'ARS tali dinamiche si sono manifestate prevalentemente sul piano dell'organizzazione e dell'interpretazione delle regole procedurali interne. La comparazione assume dunque carattere prevalentemente funzionale e procedurale, limitatamente alle

---

<sup>84</sup> Corte costituzionale, sent. n. 106 del 2002, con cui la Corte annullò la delibera del Consiglio regionale della Liguria che aveva introdotto la denominazione "Parlamento della Liguria".

<sup>85</sup> Corte costituzionale, sent. n. 50 del 1959, Considerato in diritto, par. 4, ove si afferma che nelle Regioni l'eventualità di situazioni tali da richiedere «l'intervento immediato di atti legislativi emanati dall'organo del Governo» può configurarsi «assai più raramente», sia per le «limitazioni inerenti alla potestà legislativa delle Regioni», sia perché i procedimenti legislativi regionali possono svolgersi «molto più speditamente», trattandosi di assemblee uniche e meno numerose; la Corte aggiunge inoltre che la Costituente, nell'organizzazione regionale, ha inteso osservare il principio della divisione dei poteri «ancora più rigorosamente che nell'ordinamento costituzionale dello Stato».

tecniche di “governo del tempo” parlamentare e alle modalità di gestione dell’ostruzionismo.

L’episodio del 6 agosto 2025 mostra come, anche in un’assemblea regionale, strumenti di razionalizzazione procedurale possano essere attivati in chiave anti-ostruzionistica attraverso un uso estensivo delle disposizioni regolamentari sulla programmazione dei lavori. Proprio perché tale attivazione incide sull’equilibrio tra decisione e deliberazione, risulta necessario collocare il caso dell’ARS entro tale quadro comparato, verificando analogie e differenze nelle modalità applicative del meccanismo di chiusura del dibattito sviluppato nelle Camere nazionali. La comparazione con il Parlamento nazionale consente di precisare se la “tagliola” dell’ARS costituisca un *unicum* eccentrico oppure l’adattamento regionale di tecniche già note nel diritto parlamentare italiano.

Non è priva di rilievo la distinzione terminologica tra “tagliola” e “ghigliottina”, sebbene i due termini vengano utilizzati a volte come sinonimi<sup>86</sup>. Però colpisce che tanto nel dibattito assembleare quanto nella narrazione dei *new media* sia stato impiegato il primo termine tradizionalmente con una connotazione più negativa rispetto al secondo<sup>87</sup>. La forte risonanza mediatica dell’episodio del 6 agosto 2025 è dipesa, oltre che dal suo carattere di *unicum* nella prassi dell’ARS, anche dalla teatralità e dall’asprezza degli scontri politici verificatisi in Aula, già richiamati<sup>88</sup>. Eppure, non sembra potersi attribuire con certezza l’uso del termine “tagliola” a una scelta consapevolmente orientata a screditare la decisione procedurale agli occhi dell’opinione pubblica; come invece è avvenuto, secondo la dottrina, in precedenti casi parlamentari nazionali (emblematica la vicenda relativa alla conversione del d.l. 30 novembre 2013, n. 133, cd. “IMU–Bankitalia”, nella cui fase conclusiva la Presidenza Boldrini dispose, nella seduta del 29 gennaio 2014,

<sup>86</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 228, ove gli Autori utilizzano l’espressione «tagliola» o «ghigliottina».

<sup>87</sup> Cfr. Pagella Politica, *Ghigliottina*, Dizionario politico, ove il termine è descritto come «impropriamente definita anche tagliola», disponibile su: <https://pagellapolitica.it/dizionario/ghigliottina>; cfr. C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., pp. 69-74, ove si richiama il ruolo dei «nuovi canali di comunicazione elettronici, c.d. new media, dei quotidiani on line e, in parte, dei social network».

<sup>88</sup> *Ibidem*, ove l’A. evidenzia come, nella copertura mediatica del 29 gennaio 2014, il ricorso al termine “tagliola”, al posto di “ghigliottina”, assuma un rilievo non meramente lessicale, ma semanticamente orientato, contribuendo a una rappresentazione tendenziosa e drammatizzata della scelta presidenziale, strettamente connessa alla narrazione del “caos” e della rissa in Aula. Emblematici, in tal senso, i titoli richiamati dall’A., tra cui *Il Post*, «Boldrini ha adottato la tagliola»; sulla forte risonanza mediatica e sui commenti dottrinali, cfr. S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 6; cfr. M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, in *Costituzionalismo.it*, 11 febbraio 2014, disponibile su <https://www.costituzionalismo.it/boldrini-sbaglia-grasso-va-a-segno/>.

l'applicazione della ghigliottina). Piuttosto, appare plausibile ritenere che, anche in questa occasione, l'adozione di una diversa etichetta terminologica risponda all'esigenza di differenziare, sul piano lessicale, il medesimo meccanismo applicato all'ARS rispetto alla "ghigliottina" parlamentare in senso proprio, come già avvenuto in altri contesti<sup>89</sup>. In tal senso, il dato che il termine "tagliola" sia stato impiegato innanzitutto dagli stessi deputati regionali sembra confermare una dinamica di auto-denominazione dell'istituto più che una costruzione polemica eterodiretta da parte dei media.

Al di là del profilo terminologico, l'episodio dell'ARS impone di interrogarsi sugli strumenti concretamente disponibili per contrastare l'ostruzionismo parlamentare. La "tagliola" si colloca tra le tecniche di razionalizzazione dei lavori assembleari in senso proprio, rappresentando nell'esperienza dell'ARS una diversa qualificazione del medesimo meccanismo già noto nel diritto parlamentare come "ghigliottina", accanto ad altri strumenti effettivamente distinti, come il canguro, che incidono sulla struttura e sui tempi del procedimento. Accanto a tali tecniche, tuttavia, l'ordinamento parlamentare conosce anche soluzioni di natura diversa, che non comportano una compressione formale delle fasi deliberative ma operano sul piano dell'organizzazione dei lavori o della dinamica politica.

Innanzitutto, la maggioranza potrebbe tentare di addivenire ad un accordo con le opposizioni, attraverso una trattativa sui contenuti del provvedimento oppure sui tempi e sulle modalità del suo esame, nella logica di ricondurre il conflitto procedurale entro una dialettica negoziale<sup>90</sup>. Un'ulteriore opzione è costituita dal ricorso alla seduta-fiume, la quale consente di condurre i lavori parlamentari in giornate consecutive, senza interruzioni, fino alla votazione finale<sup>91</sup>. Tale strumento, tuttavia, incontra oggi limiti espressi in relazione a talune materie di particolare rilievo, rientranti in uno "statuto speciale" di tutela delle opposizioni: l'art. 41 del Regolamento della Camera prevede infatti che la prosecuzione ininterrotta della seduta non possa essere deliberata per i progetti di legge

---

<sup>89</sup> Cfr. Il Fatto Quotidiano, *Ddl Zan, che cos'è la "tagliola" approvata al Senato e perché ha affossato la legge contro l'omotransfobia*, 27 ottobre 2021, disponibile su: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/10/27/dll-zan-che-cose-la-tagliola-approvata-al-senato-e-perche-ha-affossato-la-legge-contro-lomotransfobia/6370420/> ; cfr. The Post Internazionale (TPI), *Ddl Zan, cos'è la tagliola e come funziona*, 27 ottobre 2021, disponibile su: <https://www.tpi.it/politica/dll-zan-cosa-e-tagliola-come-funziona-20211027837222/>, in merito al dibattito sul disegno di legge Zan.

<sup>90</sup> S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 4.

<sup>91</sup> *Ibidem*; cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, II ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 174.

costituzionale ed elettorale, escludendo così il ricorso alla pratica delle cd. sedute-fiume in tali ambiti<sup>92</sup>.

Esso tende, ad ogni modo, più al logoramento progressivo dell'ostruzionismo che alla sua immediata neutralizzazione. Non a caso, nel caso dell'ARS, la seduta-fiume è stata utilizzata anche in occasione della prima applicazione della tagliola, senza riuscire a impedire il protrarsi dell'ostruzionismo oltre quattro giorni consecutivi di lavori. Tale circostanza conferma come, in concreto, il ricorso alla seduta-fiume difficilmente produca effetti diversi dal mero differimento temporale della decisione, finendo anzi per rafforzare la percezione dell'inevitabilità del ricorso a strumenti più incisivi di chiusura del dibattito<sup>93</sup>.

Non a caso, come mostrano alcune esperienze maturate nel Parlamento nazionale, l'esigenza di far fronte a situazioni di blocco procedurale ha talora indotto le Presidenze di Assemblea a richiamare, in via interpretativa, istituti propri dell'altro ramo del Parlamento, recependoli o adattandoli in assenza di un puntuale fondamento regolamentare<sup>94</sup>. In tali casi, l'interpretazione presidenziale, motivata da condizioni di emergenza procedurale e avallata politicamente in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, ha operato come veicolo di trasferimento di soluzioni regolamentari "come vigenti" nell'altra Camera<sup>95</sup>. Si tratta di una dinamica di ricezione per analogia che non è inedita nella storia parlamentare italiana. In tale contesto si colloca l'esperienza della ghigliottina nel Parlamento italiano, la cui emersione e successiva applicazione mostrano con

---

<sup>92</sup> F. PICCOLI, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati: esiti, contenuti e cronaca del "terzo" binario di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2026, pp. 71-72.

<sup>93</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 381.

<sup>94</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 60.

<sup>95</sup> *Ibidem*; In dottrina è stato rilevato come, nelle prassi interpretative delle Presidenze, possa affermarsi un ricorso alla comparazione con la disciplina dell'altro ramo del Parlamento, quale criterio di orientamento in presenza di assetti procedurali analoghi: in tal senso cfr. S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 14, in cui l'A. richiama il metodo comparativo con la regolamentazione dell'altra Camera, osservando altresì che esso risulta avallato dalla stessa Presidente della Camera Irene Pivetti (Giunta per il Regolamento, 27 aprile 1994), secondo cui «interpretazioni del Regolamento della Camera coerenti con la normativa dell'altro ramo del Parlamento sembrano opportune in presenza di un contesto normativo analogo». Sul punto v. anche R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 388, che, oltre a ricordare la medesima dichiarazione, sottolinea come i riferimenti adesivi espliciti del Presidente d'Assemblea a norme o precedenti di altre assemblee siano "inconsueti" e risultino "pressoché esclusivamente" circoscritti alle soluzioni regolamentari adottate presso l'altro ramo del Parlamento.

particolare evidenza come istituti anti-ostruzionistici possano consolidarsi attraverso un intreccio di prassi, precedenti e decisioni presidenziali, prima in una Camera e poi nell'altra.

#### 6.1 *La genesi e l'evoluzione regolamentare della ghigliottina (e la ricezione del canguro) nel Senato della Repubblica*

L'ordinamento del Senato della Repubblica conosce sin dalla fine degli anni Ottanta un fondamento regolamentare espresso della ghigliottina. Già a partire dal 1988 il Regolamento del Senato prevede tale meccanismo di chiusura del dibattito, configurandolo come strumento ordinario di razionalizzazione dei lavori in presenza di esigenze temporali stringenti<sup>96</sup>.

Più nello specifico, il combinato disposto di due norme regolamentari, ossia degli artt. 55, comma 5, e 78, comma 5, del Regolamento del Senato, consente di individuare con chiarezza la struttura dell'istituto. Da un lato, l'art. 78, comma 5, stabilisce che il disegno di legge di conversione dei decreti-legge, presentato in prima lettura al Senato, sia in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea, in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento; dall'altro, l'art. 55, comma 5, ammette espressamente il contingentamento dei tempi di discussione e attribuisce alla programmazione dei lavori la funzione di garantire il rispetto di tale termine<sup>97</sup>.

Da queste disposizioni emerge un modello procedurale nel quale la fissazione di una data certa per la votazione finale non costituisce il risultato di una scelta interpretativa contingente, bensì l'attuazione di un vincolo regolamentare predeterminato. Da questo punto di vista la ghigliottina al Senato si configura come uno strumento incorporato nel Regolamento, operante al trentesimo giorno dal

---

<sup>96</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 226.

<sup>97</sup> A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., pp. 2-3, ove si ricorda che, con una decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi del Senato del 30 novembre 1996, è stata attribuita maggiore cogenza alla disciplina regolamentare, fondata sul combinato disposto degli artt. 55, co. 5, e 78, co. 5, Reg. Sen.; in particolare, ai sensi dell'art. 55, co. 5, Reg. Sen., «Per la organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo e ai Senatori non iscritti ad alcun Gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione»; nonché dell'art. 78, co. 5, Reg. Sen., secondo cui «Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento». Cfr. C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 67; cfr. S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 8; V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 417.

deferimento del disegno di legge in prima lettura o, nel caso di testi trasmessi dalla Camera, entro il limite complessivo dei sessanta giorni previsti per la conversione.

La prima applicazione significativa di tale assetto regolamentare si registra il 28 febbraio 1990, nel corso dell'esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge ormai prossimo alla scadenza. In quella occasione, il Presidente del Senato Giovanni Spadolini fece applicazione in modo particolarmente rigoroso della disciplina sul contingentamento dei tempi, dando attuazione alle previsioni regolamentari sopra richiamate. Una volta esauriti i tempi complessivamente assegnati per l'esame del provvedimento ed essendo stata raggiunta la data entro la quale, ai sensi dell'art. 55, comma 5, del Regolamento del Senato, il disegno di legge doveva essere posto in votazione, il Presidente dispose che l'Assemblea fosse chiamata a pronunciarsi direttamente sulla proposta di passare alla votazione finale, previo svolgimento delle sole dichiarazioni di voto<sup>98</sup>. Tale scelta procedurale ebbe l'effetto di determinare la decadenza di tutti gli emendamenti ancora da esaminare, producendo quello che la dottrina ha qualificato come un vero e proprio effetto "ghigliottina" sull'esame dell'articolato<sup>99</sup>. In concreto, il Presidente Spadolini pose in votazione l'art. 1 del disegno di legge di conversione, facendo

---

<sup>98</sup> Il sen. Bossi esprime forti riserve sulla scelta procedurale adottata, osservando che «quella di oggi sia una scelta difficile, perché si rischia di imboccare una strada pericolosa di cui un giorno il Parlamento potrebbe pentirsi», contestando altresì la ricostruzione secondo cui l'ostruzionismo sarebbe stato prevedibile in sede di Conferenza dei Capigruppo. Esauriti gli interventi, il Presidente pone ai voti «la proposta di passare immediatamente alla votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge al nostro esame, previa dichiarazioni di voto», che viene approvata dall'Assemblea. Conseguentemente, il Presidente dispone il passaggio alla votazione finale, ponendo ai voti «il disegno di legge composto del solo articolo 1», che risulta approvato, con decadenza degli emendamenti ancora da esaminare. Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, X Legislatura, seduta antimeridiana del 28 febbraio 1990, pp. 89 e 122.

<sup>99</sup> Cfr. N. FUCCARO, *Le regole parlamentari tra diritto e politica. Un equilibrio precario*, tesi di dottorato in Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo, Università degli Studi di Genova, a.a. 2018-2019, p. 125, ove si discute come in dottrina sia stato osservato che la decisione del Presidente Spadolini trovasse fondamento in un utilizzo in funzione anti-ostruzionistica del potere presidenziale di «modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini della chiarezza e dell'economia delle votazioni stesse» (art. 102, comma 4, Reg. Sen.). Tale disposizione «nasce in verità con l'intento di affidare al Presidente del Senato l'interpretazione e l'applicazione delle norme che stabiliscono l'ordine di votazione degli emendamenti», ma fu in quella occasione valorizzata in senso selettivo, con l'effetto di precludere l'esame delle proposte emendative residue, sul punto v. N. LUPO, *Il "fattore tempo"*, cit., spec. p. 351, nt. 118.

così venir meno la possibilità di procedere all'esame puntuale delle proposte emendative residue<sup>100</sup>.

In questa configurazione originaria, al Senato, la ghigliottina può essere definita come il meccanismo che, al maturare del termine regolamentare per la votazione finale del disegno di legge di conversione, consente al Presidente di porre direttamente in votazione il disegno di legge, con automatica decadenza di tutti gli emendamenti non ancora esaminati. Il suo raffronto con la prassi dell'ARS, in cui il medesimo meccanismo è stato qualificato come "tagliola", consente di mettere in luce differenze nelle modalità applicative, che non incidono sull'unità sostanziale del potere anti-ostruzionistico esercitato.

Mentre la ghigliottina, nell'ordinamento del Senato, si configura come un meccanismo temporalmente predeterminato e normativamente incorporato nel Regolamento, destinato a operare al maturare di un termine certo e a produrre effetti automatici sull'esame emendativo, la tagliola dell'ARS presenta una fisionomia meno rigida, incidendo prevalentemente sulla prosecuzione del dibattito senza determinare la decadenza generalizzata delle proposte emendative. Ne deriva anche un diverso equilibrio tra compressione procedurale e garanzie partecipative: massima e "pura" nel caso del Senato, più graduata e mediata in quello regionale, ove la chiusura del dibattito non si traduce nella caducazione immediata dell'articolato. Tale differenza, lungi dall'essere meramente tecnica, anticipa le differenti logiche di ricezione e adattamento degli strumenti anti-ostruzionistici nei diversi ordinamenti assembleari.

Le successive applicazioni della ghigliottina al Senato, pur confermando l'impianto originario, mostrano come l'istituto abbia assunto nel tempo anche una funzione deterrente e, in taluni casi, sia stato esteso oltre il perimetro della conversione dei decreti-legge<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 322; G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 380; C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 67.

<sup>101</sup> Cfr. *Senato della Repubblica*, Resoconto stenografico, XIV legislatura, seduta pomeridiana dell'11 maggio 2005, p. 14, ove il Presidente Marcello Pera comunica che il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 35 del 2005 sarà posto in votazione entro il termine costituzionale, con «conseguente decadenza di tutti gli emendamenti e gli ordini del giorno non ancora esaminati, salvo quelli eventualmente accolti dalla Commissione bilancio». Cfr. altresì Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, seduta antimeridiana del 12 maggio 2005, pp. 10-11, ove, constatata l'assenza di emendamenti all'art. 1 nel testo trasmesso dalla Camera, si procede direttamente alla votazione finale, a conferma del possibile effetto deterrente della ghigliottina; cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 417.

Un'ulteriore applicazione significativa dell'istituto, sebbene al di fuori del procedimento di conversione dei decreti-legge, si è registrata nel corso dell'esame del

A tale assetto regolamentare si sono aggiunte, in tempi più recenti, ulteriori precisazioni introdotte dalla riforma del Regolamento del Senato del 27 luglio 2022. In particolare, la novella ha rafforzato il contenuto dell'art. 55, comma 5, prevedendo espressamente che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari possa fissare un termine decorso il quale i disegni di legge iscritti nel calendario siano posti in votazione nel testo presentato, trasmesso al Senato ovvero approvato dalla Commissione. La determinazione di tale termine è nondimeno sottoposta a una successiva deliberazione dell'Assemblea, da assumersi con votazione a scrutinio nominale ed elettronica, secondo quanto previsto dal secondo e dal quarto periodo del medesimo comma<sup>102</sup>.

La disposizione, così riformulata, esplicita in modo più puntuale una facoltà già desumibile dalla disciplina previgente, chiarendo che la programmazione dei lavori può estendersi sino alla predeterminazione del momento finale della decisione assembleare. In questo senso, la riforma del 2022 ha reso più evidente la possibilità di anticipare, già in sede di calendarizzazione, l'effetto di chiusura del dibattito, configurando una forma di "ghigliottina preventiva", fondata su una scansione temporale definita *ex ante*<sup>103</sup>. Tale nuova formula sembra configurarsi come uno strumento di compressione procedurale particolarmente incisivo, potenzialmente idoneo a svolgere una funzione analoga, se non alternativa, a quella tradizionalmente assolta dalla questione di fiducia. La possibilità di predeterminare *ex ante* il momento della votazione finale, sino a far coincidere la chiusura del dibattito con l'imminenza del termine costituzionale di cui all'art. 77 Cost., consente infatti alla maggioranza di assicurare l'approvazione del disegno di legge di conversione senza necessariamente ricorrere alla fiducia. Ne risulta un modello nel quale la maggioranza può attendere l'esaurimento del confronto parlamentare sino alle sue battute finali, riservandosi di attivare la chiusura

---

disegno di legge n. 948-B (poi l. n. 62 del 2014), in materia di scambio elettorale politico-mafioso. In apertura della seduta del 16 aprile 2014, il Presidente del Senato, Pietro Grasso, a seguito di deliberazione a maggioranza della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, dispose la messa in votazione di articoli ed emendamenti senza dichiarazioni di voto, nonostante le proteste delle opposizioni, cfr. S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 14.

<sup>102</sup> Testualmente, l'art. 55, comma 5, del Regolamento del Senato, come modificato il 27 luglio 2022, dispone che:

«La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari può fissare il termine decorso il quale i disegni di legge iscritti nel calendario sono posti in votazione, nel testo presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato dalla Commissione».

Il successivo periodo stabilisce che: «Il termine fissato dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari è sempre sottoposto ad una successiva deliberazione dell'Assemblea, con votazione a scrutinio nominale simultaneo».

<sup>103</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 279.

procedurale solo nell'imminenza della scadenza, anche su testi già ampiamente esaminati dall'altro ramo del Parlamento<sup>104</sup>.

Accanto a tale rafforzamento della dimensione temporale della decisione, l'esperienza del Senato mostra come l'esigenza di fronteggiare fenomeni di ostruzionismo particolarmente intensi abbia condotto, in alcune occasioni, anche al ricorso a strumenti di razionalizzazione dell'esame emendativo mutuati dall'altro ramo del Parlamento. In particolare, nella fase conclusiva del dibattito sulla legge di riforma costituzionale nel luglio 2014, a fronte della presentazione di migliaia di emendamenti e in vista del voto finale calendarizzato, il Presidente del Senato Pietro Grasso, previa consultazione della Giunta per il Regolamento, si avvale della tecnica della selezione degli emendamenti, nota in via colloquiale come "canguro", al fine di concentrare le votazioni su un numero limitato di proposte rappresentative<sup>105</sup>.

Tuttavia, tale tecnica non costituiva una novità assoluta, avendo già trovato un primo fondamento interpretativo nella prassi del 1996, allorché la Giunta per il Regolamento prese atto dell'interpretazione del Presidente Nicola Mancino, secondo cui negli artt. 100, comma 8, e 102, comma 4, del Regolamento del Senato poteva rinvenirsi il presupposto per l'applicazione del canguro, in analogia con quanto previsto dall'art. 85 del Regolamento della Camera dei deputati<sup>106</sup>.

Da questo punto di vista, l'analisi degli strumenti anti-ostruzionistici non può prescindere da una lettura comparata delle prassi assembleari. Come osservato in

---

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 61. In termini analoghi, L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2016, pp. 111-113, cit. in G. VERRIGNO, *Quando il Parlamento incontra la "tecnica"*, cit., p. 269, che richiama, tra gli altri, l'episodio della dichiarazione di irricevibilità di un numero estremamente elevato di emendamenti, nonché il ricorso alla tecnica del c.d. "canguro" nel dibattito sulle unioni civili; sul punto, v. anche L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 novembre 2015, con riferimento all'esame del disegno di legge di riforma costituzionale (A.S. n. 1429-B), in cui si è registrata la presentazione, da parte del sen. Calderoli, di un numero eccezionalmente elevato di emendamenti (nell'ordine di decine di milioni), quale forma di ostruzionismo parlamentare particolarmente incisiva.

<sup>106</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 62; inoltre, si ritiene che, sotto tale profilo, la genesi della tagliola regionale presenti significative affinità metodologiche con la tecnica del canguro nel Senato della Repubblica. In entrambi i casi, si tratta di strumenti di forte compressione procedurale che si affermano non per diretta applicazione di una norma puntuale, ma per effetto di un'elaborazione interpretativa, volta a fronteggiare fenomeni di ostruzionismo intensivo, successivamente ricondotta — sul piano della giustificazione formale — a disposizioni regolamentari già esistenti.

dottrina le esperienze regolamentari delle Camere nazionali e delle assemblee regionali tendono a dialogare tra loro, pur nel rispetto delle specificità istituzionali che caratterizzano ciascun ordinamento<sup>107</sup>. Queste esperienze confermano come, anche nel contesto del Senato, gli strumenti anti-ostruzionistici si siano progressivamente sviluppati attraverso un intreccio di previsioni regolamentari, interpretazioni presidenziali e processi di circolazione interparlamentare, che rendono necessario, a questo punto, volgere l'attenzione alle dinamiche maturate presso l'altro ramo del Parlamento, la Camera dei deputati.

## 6.2 *Le applicazioni recenti della ghigliottina alla Camera dei deputati e la sua funzione inibitoria*

A differenza di quanto osservato per il Senato della Repubblica, l'istituto della ghigliottina non è formalmente previsto dal Regolamento della Camera dei deputati. La sua emersione nella prassi parlamentare della Camera è piuttosto il risultato di un'interpretazione presidenziale di Violante, affermata nel corso della XIII legislatura e successivamente riconfermata nelle legislature seguenti<sup>108</sup>.

Infatti, l'istituto è stato applicato in via del tutto eccezionale e in un numero estremamente limitato di casi, soltanto due volte e in epoca recente, nel corso della XVII e della XIX legislatura, entrambe in contesti qualificabili come *extrema ratio*. La prima applicazione si è avuta nella seduta del 29 gennaio 2014, quando la Presidente Laura Boldrini dispose la chiusura del dibattito in sede di conversione del decreto-legge c.d. IMU-Bankitalia<sup>109</sup>; la seconda è intervenuta il 30 dicembre 2022, ad opera del Presidente Lorenzo Fontana, in occasione dell'esame del

<sup>107</sup> Cfr. S. CORSO, *L'autonomia regolamentare dell'Assemblea Regionale Siciliana*, cit., p. 13; cfr. G. TOMASELLO, P. PERINO, R. MICCICHÉ, *Istituzioni di diritto parlamentare della Regione Siciliana*, Jovene, Napoli, 2019, p. 52, ove si sottolinea come «nell'esaminare le regole giuridiche non si può non tenere conto della giurisprudenza costituzionale e delle prassi sviluppatesi presso le Camere nazionali e le assemblee regionali, poiché le Assemblee politiche dialogano tra loro».

<sup>108</sup> A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., p. 1; S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 67.

<sup>109</sup> Cfr. S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., spec. p. 7, ove si dà conto del riaccendersi del confronto politico-istituzionale in concomitanza con l'interlocuzione avviata in sede europea dalla Commissione UE, per il tramite del Vicepresidente Joaquín Almunia, allora responsabile della Direzione generale della Concorrenza, in relazione ai profili potenzialmente riconducibili alla disciplina sugli aiuti di Stato connessi alla rivalutazione del capitale della Banca d'Italia. In particolare, le richieste di chiarimento rivolte alle autorità italiane circa il possibile rafforzamento patrimoniale delle banche partecipanti al capitale dell'Istituto contribuirono ad accentuare la conflittualità parlamentare nella fase di conversione, incidendo sul clima complessivo del dibattito assembleare.

decreto-legge n. 162 del 2022 (c.d. decreto “rave”). In entrambi i casi, l’applicazione della ghigliottina alla Camera dei deputati si è collocata in un contesto di ostruzionismo particolarmente intenso, tale da mettere concretamente a rischio la conversione del decreto-legge entro i termini costituzionalmente prescritti dall’art. 77 della Costituzione<sup>110</sup>. La Presidenza è intervenuta nella fase conclusiva del procedimento, dopo il protrarsi del dibattito e, nel secondo caso, anche all’esito di una seduta-fiume, ritenendo esaurite le possibilità di prosecuzione ordinaria dei lavori<sup>111</sup>.

Accanto al richiamo all’esigenza di garantire la deliberazione entro il termine di decadenza del decreto-legge, la decisione presidenziale è stata sorretta dall’argomento secondo cui il procedimento aveva già conosciuto lo svolgimento delle sue fasi essenziali e che, in particolare, le dichiarazioni di voto finale avevano comunque assicurato ai Gruppi la possibilità di esprimere compiutamente le rispettive posizioni.

A differenza di quanto avvenuto al Senato, l’applicazione della ghigliottina alla Camera dei deputati non ha inciso sulla fase emendativa del procedimento, che risultava già integralmente esaurita, bensì esclusivamente sulla fase conclusiva del dibattito. In particolare, sono stati preclusi gli interventi ancora iscritti a parlare nella fase conclusiva del procedimento, procedendo direttamente alla votazione del disegno di legge di conversione<sup>112</sup>. La ghigliottina, nelle sue applicazioni alla

---

<sup>110</sup> Art. 77 Cost., co. 3, ai sensi del quale «I decreti perdono efficacia sin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione»; cfr. altresì Corte costituzionale, sent. n. 360 del 1996, ove si afferma che i decreti-legge, «qualificati dalla stessa Costituzione come “provvisori”», devono essere convertiti entro sessanta giorni dalla pubblicazione, poiché, in difetto, «perdono la loro efficacia fin dall’inizio»; la Corte chiarisce inoltre che tale termine «non offre alternative al carattere necessariamente provvisorio della decretazione d’urgenza» e costituisce «un limite insuperabile, che [...] non può essere né violato né indirettamente aggirato».

<sup>111</sup> Cfr. A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, cit., p. 1; S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., pp. 2-3; C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 67 (tutti con riferimento alla prima applicazione della ghigliottina alla Camera dei deputati nel 2014). Cfr. inoltre L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 229; G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., pp. 384-385 (con riferimento anche alla seconda applicazione dell’istituto nella XIX legislatura). Cfr. anche *La Camera ha usato la “ghigliottina” per approvare il decreto sui “raduni pericolosi”*, in *Il Post*, 30 dicembre 2022, disponibile su: <https://www.ilpost.it/2022/12/30/decreto-raduni-pericolosi-approvato-ghigliottina/>.

<sup>112</sup> Sul primo caso di applicazione della ghigliottina alla Camera dei deputati, in particolare, v. S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 5, ove si ricostruisce come, a poche ore dalla scadenza del termine di cui all’art. 77 Cost., risultassero ancora iscritti a parlare 164 deputati, con finalità marcatamente

Camera, ha dunque operato come strumento di chiusura forzata del dibattito residuo, e non come meccanismo di decadenza automatica degli emendamenti, confermando una fisionomia distinta e meno incisiva rispetto a quella propria del Senato della Repubblica.

Inoltre, la ghigliottina, sempre alla Camera, ha avuto ad oggetto esclusivamente disegni di legge di conversione di decreti-legge. Tale circostanza consente di mettere in evidenza una differenza costitutiva rispetto alla tagliola dell'ARS, la quale si colloca in un ordinamento che non conosce la decretazione d'urgenza. Come efficacemente osservato in sede assembleare, in ARS, durante l'applicazione della tagliola: «qui la decretazione d'urgenza non c'è, perché non esiste per le Regioni: la Costituzione non attribuisce alle Regioni la possibilità di decretazione d'urgenza»<sup>113</sup>.

Tale fisionomia della ghigliottina, presso la Camera dei deputati, trova una spiegazione sistematica nella disciplina generale del contingentamento dei tempi prevista dal suo Regolamento. Le riforme regolamentari del 1997 hanno infatti stabilito che l'organizzazione delle discussioni dei progetti di legge esaminati dall'Assemblea avvenga di norma attraverso il contingentamento dei tempi. Ciononostante, a tale regola generale il Regolamento ha affiancato una significativa deroga, prevedendo all'art. 154, comma 1, che «in via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge le disposizioni regolamentari che prevedono il contingentamento dei tempi»<sup>114</sup>. La vigenza di tale disposizione transitoria comporta che, proprio nel procedimento caratterizzato da una stringente esigenza di tempestività costituzionale, le opposizioni possano avvalersi

---

ostruzionistiche, dopo che l'esame emendativo si era già concluso. In senso conforme, C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 68, osserva che, nel caso del gennaio 2014, «erano state peraltro esaurite tutte le fasi di esame (...) rimanevano soltanto quasi duecento deputati iscritti per dichiarazioni di voto individuali», consentite dal Regolamento della Camera ma non previste da quello del Senato. Ne consegue che la decisione presidenziale ha inciso non sugli emendamenti, bensì esclusivamente sulla prosecuzione delle dichiarazioni di voto individuali, determinando il passaggio diretto alla votazione del testo di conversione. Cfr. infine A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., p. 4.

<sup>113</sup> Assemblea Regionale Siciliana, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4-7 agosto 2025), p. 101, intervento del Presidente della Regione, Renato Schifani, il quale ricorda come l'ordinamento regionale sia fisiologicamente privo della decretazione d'urgenza, evidenziando che, in assenza di tale strumento, la gestione delle situazioni emergenziali e delle pratiche ostruzionistiche può avvenire soltanto mediante l'applicazione del Regolamento assembleare.

<sup>114</sup> Cfr. A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., p. 1; cfr. S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 8; cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 228; cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 277.

integralmente di tutti i tempi di intervento previsti dal Regolamento. Ne deriva una configurazione quasi paradossale del sistema: mentre il contingentamento opera come regola ordinaria per l'esame dei disegni di legge, esso è escluso nel procedimento di conversione dei decreti-legge, che resta così esposto, più di altri, a pratiche di ostruzionismo intensivo<sup>115</sup>. Peraltro, tale assetto risulta oggi parzialmente superato alla luce delle più recenti innovazioni regolamentari, le quali consentono di applicare la disciplina del contingentamento dei tempi anche ai decreti-legge per i quali non sia posta la questione di fiducia, rendendone più spedito l'iter di conversione<sup>116</sup>.

Ciò nondimeno, ai fini di una corretta ricostruzione sistematica dell'istituto, occorre tornare alla formulazione originaria dell'art. 154, comma 1, e al dibattito interpretativo che ne ha accompagnato l'applicazione nella prassi parlamentare. A partire dalla formulazione letterale dell'art. 154, comma 1, del Regolamento della Camera, si sono sviluppati due diversi orientamenti interpretativi. Un primo filone, rimasto minoritario ma ritenuto più coerente con la *ratio* e con l'*occasio* della disposizione, ha sostenuto che il divieto di applicare il contingentamento dei tempi dovesse riferirsi a tutti i disegni di legge di conversione, anche successivi all'entrata in vigore della riforma del 1997<sup>117</sup>. Un secondo orientamento, fondato su una lettura più rigorosa della natura transitoria della norma, ne ha invece limitato l'ambito applicativo ai soli procedimenti pendenti alla data del 1° gennaio 1998, ritenendo assoggettabili al contingentamento i disegni di legge di conversione successivi; interpretazione, quest'ultima, che non ha tuttavia mai trovato applicazione nella prassi parlamentare<sup>118</sup>.

A fronte delle obiezioni sollevate in seno alla Giunta per il Regolamento, in particolare da parte dei gruppi di opposizione, durante la XIII legislatura, il Presidente Violante ha di conseguenza ritenuto di "congelare" l'applicazione della

---

<sup>115</sup> Cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 278, ove si osserva che il mancato ricorso al contingentamento dei tempi nel procedimento di conversione dei decreti-legge ha comportato anche la sostanziale disapplicazione dell'art. 24, comma 3, quarto periodo, del Regolamento della Camera, introdotto con le riforme del 1997-1998 e volto a limitare l'esame dei disegni di legge di conversione a non più della metà del tempo disponibile, previsione rimasta priva di effettività in assenza del contingentamento.

<sup>116</sup> F. PICCOLI, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, cit., p. 76; v. anche v. L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo*, cit., spec. p. 531, il quale rileva come, nell'ambito del c.d. "secondo binario", non sia stata raggiunta un'intesa per superare il divieto – anche di matrice extratestuale – di applicare il contingentamento ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

<sup>117</sup> S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 9.

<sup>118</sup> A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., pp. 1-2; cfr. Giunta per il Regolamento, riunioni del 9, 18 e 19 febbraio 1998, XIII legislatura, *Atti della Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*.

disposizione: pronuncia riconfermata sostanzialmente nelle legislature successive<sup>119</sup>.

Parallelamente, ci sono state diverse pronunce presidenziali, tra cui alcune di Violante stesso, che hanno più volte ribadito l'esistenza di un "dovere costituzionale" di assicurare che l'Assemblea si pronunci sul disegno di legge di conversione entro i termini costituzionali. Così facendo si richiama l'esigenza di evitare che il protrarsi dell'ostruzionismo si traduca, in concreto, nella sostanziale attribuzione a una minoranza del potere di impedire la decisione della maggioranza<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., pp. 1-2, ove si dà conto della scelta della Presidenza di "congelare" l'applicazione dell'art. 154, comma 1, Reg. Cam., al fine di evitare che una lettura idonea a rendere eccessivamente agevole l'approvazione dei decreti-legge potesse alterare l'equilibrio tra Governo e Parlamento, trasformando il procedimento di conversione in un percorso privilegiato sottratto al confronto parlamentare; cfr. Giunta per il Regolamento e Comitato per la legislazione, 19 marzo 1998, XIII legislatura, *Atti della Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*.

<sup>120</sup> A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., p. 2; S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 8; cfr. Sedute della Camera dei deputati, 11 maggio 2000 e 28 febbraio 2001, XIII legislatura, Presidenza L. Violante; 19 dicembre 2001, 21 maggio 2003 e 14 ottobre 2004, XIV legislatura, Presidenza P. Casini; cfr., in particolare, la Seduta della Camera dei deputati, 11 maggio 2000, XIII legislatura, Presidente L. Violante, ove quest'ultimo afferma che «sarebbe responsabilità specifica del Presidente di questa Camera se, per mia viltà, non avessi il coraggio di assumere una decisione dura, che va assunta per salvaguardare un essenziale principio democratico del nostro Paese», riferito alla necessità di garantire la deliberazione della maggioranza entro il termine di cui all'art. 77 della Costituzione; cfr. C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., pp. 67-68, F. CASTALDI, *Le Camere e il complessivo assetto costituzionale: brevi riflessioni a margine di alcune pronunce della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. 1, Camera dei deputati, Roma, 2013, pp. 197-235; G. LASORELLA, *Assemblee elettive ed esecutivi: la questione dei tempi della decisione. I tempi della Camera*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, V, Plus, Pisa, 2012.

In senso problematico, la dottrina politologica ha messo in discussione l'identificazione della democrazia con la sola regola di maggioranza, evidenziando come la democrazia liberale non possa essere ridotta a un meccanismo puramente decisionale. In particolare, è stato osservato che «*liberal democracy is not simply a system of majority rule: it combines majority rule and the protection of minority rights*», e che taluni assetti istituzionali ed elettorali possono produrre "*manufactured majorities*", ossia maggioranze parlamentari che non riflettono fedelmente le preferenze della maggioranza del corpo elettorale. Cfr. S. LEVITSKY, D. ZIBLATT, *When Should the Majority Rule?*, in *Journal of Democracy*, 1, 2025, pp. 5-20. Una conferma empirica di tale dinamica è rinvenibile anche nell'esperienza

In questa prospettiva l'intervento presidenziale volto a chiudere il dibattito assume la forma di strumento di garanzia del principio democratico della deliberazione della maggioranza. L'ostruzionismo parlamentare e gli strumenti volti a contenerlo non rappresentano poli antitetici, ma due espressioni complementari del principio democratico, volto a garantire al tempo stesso la tutela delle minoranze e l'effettività della decisione maggioritaria.

Ne consegue un assetto peculiare: da un lato, la perdurante disapplicazione del contingentamento dei tempi nel procedimento di conversione dei decreti-legge; dall'altro, il riconoscimento in capo alla Presidenza di un potere-dovere di intervento straordinario nei casi di ostruzionismo estremo, finalizzato a consentire comunque la votazione finale dell'Assemblea. La ghigliottina, nelle sue applicazioni alla Camera, si colloca così come rimedio eccezionale, attivabile soltanto in presenza di una situazione di stallo procedurale tale da mettere in pericolo il rispetto dei termini costituzionali.

Tale assetto contribuisce a spiegare sia la rarità delle applicazioni della ghigliottina alla Camera dei deputati, sia il suo utilizzo prevalentemente in chiave deterrente, quale minaccia di chiusura del dibattito. In più occasioni nell'imminenza dello spirare del termine di cui all'art. 77 Cost., la Presidenza non ha escluso la possibilità di fare ricorso alla ghigliottina, anche con riferimento a decreti-legge esaminati in prima lettura, assicurando al Senato tempi congrui per l'esame del testo nonché al Presidente della Repubblica quelli necessari per la promulgazione della legge di conversione<sup>121</sup>. Dunque, la ghigliottina ha assunto

---

italiana del sistema elettorale introdotto con la legge n. 270 del 2005 (c.d. Porcellum), che prevedeva l'attribuzione di un premio di maggioranza alla Camera dei deputati indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti. Come noto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale meccanismo, ritenendo che esso determinasse una alterazione irragionevole della rappresentanza democratica e del principio di eguaglianza del voto, consentendo la formazione di maggioranze parlamentari non corrispondenti a un'effettiva maggioranza elettorale.

<sup>121</sup> A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., pp. 3-4. In particolare, con riferimento all'esigenza di garantire al Senato della Repubblica un congruo margine temporale per l'esame del testo, cfr. Conferenza dei Presidenti di Gruppo, 29 settembre 2005, in relazione ai decreti-legge c.d. "violenza negli stadi" e "sul cinema", nonché Seduta della Camera dei deputati, 19 dicembre 1996, sul decreto-legge c.d. "Giubileo". Quanto, invece, alla necessità di assicurare l'esercizio delle prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica, cfr. Conferenza dei Presidenti di Gruppo, 31 marzo 2009, sul decreto-legge c.d. "quote latte", e Conferenza dei Presidenti di Gruppo, 30 settembre 2009, sul decreto-legge c.d. "anticrisi"; nel relativo comunicato stampa della Camera dei deputati del 30 settembre 2009 si legge, infatti, che «la Presidenza, ove a ciò costretta, non si sottrarrà al suo preciso dovere di porre direttamente in votazione il decreto-legge entro le ore 15 di

una funzione sostanzialmente “inibitoria”: nella gran parte dei casi, il semplice preannuncio dell’intenzione presidenziale di farvi ricorso è risultato sufficiente a determinare la cessazione delle pratiche ostruzionistiche e a consentire la conclusione del procedimento secondo le modalità ordinarie, evitando così la creazione di un precedente potenzialmente destabilizzante per l’equilibrio dei lavori parlamentari<sup>122</sup>. Emblematico, in tal senso, è il caso in cui durante la Presidenza di Fini si giunse sino alla formale fissazione del giorno in cui, in mancanza della cessazione dell’ostruzionismo, avrebbe proceduto all’applicazione della ghigliottina, senza che tuttavia si rendesse necessario darvi concreta attuazione<sup>123</sup>.

---

domani, giovedì 1° ottobre», precisandosi come tale termine fosse stato individuato «tenendo conto della necessità di assicurare un minimo margine di tempo per l’esercizio da parte del Capo dello Stato delle sue prerogative costituzionali».

<sup>122</sup> C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 74; S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 4; G. RIZZONI, *Opposizioni parlamentari e democrazia deliberativa*, cit., p. 278. Con riferimento ai precedenti di prassi parlamentare, cfr. per la XIII legislatura le sedute del 19 luglio 1999; 11 maggio 2000 (in occasione dell’*iter* del disegno di legge di conversione del d.l. n. 54/2000, in materia di lavori socialmente utili); 7 dicembre 2000 (conversione del d.l. n. 279/2000, sulle aree a rischio idrogeologico); 28 febbraio 2001 (conversione del d.l. n. 392/2000, sugli enti locali); per la XIV legislatura, le sedute del 21 maggio 2003 (*iter* di conversione del d.l. n. 45/2003, sull’UNIRE) e del 23 luglio 2003 (conversione del d.l. n. 165/2003, sull’Iraq); per la XVI legislatura, cfr. la seduta del 22 febbraio 2011 (*iter* di conversione del d.l. n. 225/2010, in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie). Per un’esaustiva ricostruzione dei precedenti rilevanti, cfr. G. RIVOSECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 18, spec. note 107-108; cfr. altresì T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 179.

<sup>123</sup> S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 10, ove si ricorda come, nel corso della XVI legislatura, la Presidenza della Camera dei deputati fosse affidata a Gianfranco Fini, in un contesto nel quale il ricorso (o il preannuncio del ricorso) alla ghigliottina, pur in assenza di una previsione regolamentare espressa, assumeva una funzione essenzialmente deterrente. È altresì da notare come, nel medesimo periodo, la Presidenza del Senato della Repubblica fosse ricoperta da Renato Schifani, oggi Presidente della Regione Siciliana, circostanza che consente di collocare l’esperienza successivamente maturata in ambito regionale — anche con riferimento all’applicazione della tagliola — all’interno di un percorso istituzionale nel quale gli strumenti di gestione dell’ostruzionismo parlamentare risultavano già noti e sperimentati, quantomeno sul piano della prassi, nell’ordinamento parlamentare statale; cfr. *Assemblea Regionale Siciliana*, Resoconto stenografico, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4-7 agosto 2025), pp. 96, 98 e 147, ove tale continuità di esperienza istituzionale viene richiamata nel corso del dibattito assembleare.

Non è un caso che, in alcune delle vicende considerate la minaccia o l'applicazione della ghigliottina si sia accompagnata, in modo pressoché contestuale, al ricorso alla questione di fiducia. Pur restando strumenti distinti, entrambi concorrono a valorizzare la corsia procedimentale privilegiata del decreto-legge e a contenere l'incertezza sui tempi della decisione, tanto rispetto all'ostruzionismo dell'opposizione quanto alle tensioni interne alla maggioranza<sup>124</sup>.

In tempi più recenti, nel processo di riforma del Regolamento della Camera sviluppatosi lungo i c.d. "secondo" e "terzo binario", sono state introdotte alcune innovazioni che incidono in modo significativo sulla gestione del tempo parlamentare, segnando un parziale mutamento di prospettiva rispetto alla logica emergenziale sottesa al ricorso alla ghigliottina<sup>125</sup>. È emblematica la modifica dell'art. 69, comma 2, del Regolamento della Camera che ha introdotto un meccanismo generalizzato di voto a data certa, attivabile su richiesta del Governo mediante rinvio all'art. 123-*bis* r.C., modellato sulla disciplina già prevista per i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria<sup>126</sup>. Accanto a tale innovazione, sono state altresì apportate modifiche agli artt. 85-*bis*, comma 2, e 154, comma 1, r.C., volte a introdurre specifici meccanismi di garanzia per l'esame dei decreti-legge particolarmente complessi<sup>127</sup>. In tali ipotesi, è infatti possibile ampliare la quota di emendamenti segnalati da sottoporre a votazione, nonché dilatare i tempi di discussione spettanti ai singoli Gruppi, sulla base di una valutazione rimessa al Presidente della Camera, anche in relazione alla tempistica di trasmissione del testo da parte del Senato<sup>128</sup>.

Ne deriva un assetto nel quale la gestione del tempo parlamentare tende progressivamente a spostarsi da strumenti di intervento *ex post*, quali la ghigliottina, verso forme di programmazione anticipata della decisione, idonee a prevenire, più che a reprimere, fenomeni di ostruzionismo.

---

<sup>124</sup> S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 3; *Camera dei deputati*, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 159, 24 gennaio 2014, XVII legislatura, p. 22, con riferimento al procedimento di conversione del decreto-legge c.d. IMU-Bankitalia e alla Presidenza Boldrini; A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, cit., p. 4.

<sup>125</sup> La recente modifica dell'art. 85 del Regolamento della Camera dei deputati (seduta del 16 ottobre 2024) ha generalizzato la discussione unitaria del complesso degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi, superando l'esame articolo per articolo e prevedendo tempi di intervento fortemente razionalizzati. Sul punto v. L. CIAURRO, *L'ossessione del tempo*, cit., pp. 516-517

<sup>126</sup> F. PICCOLI, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, cit., p. 76.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

## 7. Dinamiche di potenziale esautoramento delle assemblee rappresentative

L'analisi svolta mostra come il meccanismo di chiusura forzata della discussione, oggetto dell'indagine, tanto nella sua configurazione nazionale quanto nella sua recente applicazione nell'ARS, risponda a una medesima logica di "governo del tempo" parlamentare, volta a garantire l'effettività della funzione decisionale dell'assemblea in condizioni di elevata conflittualità politica. Nel caso del Parlamento nazionale tale esigenza si è progressivamente iscritta all'interno di una più ampia evoluzione della forma di governo repubblicana, che ha inciso significativamente sull'equilibrio tra gli organi costituzionali.

L'evoluzione del parlamentarismo contemporaneo sembra aver progressivamente inciso sulla centralità dell'Assemblea nel procedimento legislativo, secondo dinamiche che parte della dottrina ha letto in termini di marginalizzazione del Parlamento e di rafforzamento dell'Esecutivo. Questi ultimi non rappresentano infatti fenomeni contingenti, bensì l'esito di una lenta evoluzione della storia repubblicana. Le cause dell'esautoramento assembleare risiedono principalmente nei meccanismi con cui il Governo sia riuscito ad assestare proprio la dinamica del rapporto di fiducia<sup>129</sup>: la decretazione d'urgenza, il maxi-emendamento e la prassi del monocameralismo di fatto. Con questa modalità il Governo sembra aver alterato gli equilibri di forza tra sé e le Camere come *dominus* del procedimento legislativo<sup>130</sup>, grazie ad un uso più pervasivo degli strumenti normativi di programmazione dei lavori e al combinato disposto dell'adozione dei decreti-legge e la posizione della questione di fiducia<sup>131</sup>. Alla luce di tali considerazioni, il problema che si pone è se e in quale misura un analogo processo possa riprodursi anche nell'ARS alla luce dell'emersione della tagliola, novità assoluta nella storia parlamentare dell'Isola. A tal fine l'analisi si orienta a verificare come dinamiche analoghe si siano sviluppate nel tempo nell'esperienza del parlamentarismo nazionale.

All'apparente predominio iniziale dell'organo parlamentare è seguito nel tempo uno sbilanciamento progressivo del suo rapporto col Governo, a favore di quest'ultimo<sup>132</sup>. Già l'ordine del giorno Perassi<sup>133</sup> riconosceva la necessità di razionalizzare la forma di governo parlamentare al fine di evitare derive

<sup>129</sup> Il rapporto di fiducia rappresenta, insieme all'istituto dello scioglimento delle Camere, uno dei tratti distintivi della forma di governo parlamentare.

<sup>130</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 120.

<sup>131</sup> Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 749-755.

<sup>132</sup> E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 195.

<sup>133</sup> È stato approvato il 4 settembre 1946 dalla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

degenerative del sistema, suscettibili di sfociare in forme di assemblearismo<sup>134</sup>. Il timore che l'Esecutivo potesse risultare troppo precario, soprattutto in una forma di governo bicamerale perfetta<sup>135</sup>, è disciplinato anche da meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia<sup>136</sup> previsti dall'Assemblea costituente, volti a mantenere un equilibrio tra governabilità e rappresentatività. In questo quadro si sono progressivamente affermate le sopracitate prassi procedurali idonee a comprimere lo spazio dell'esame assembleare. Tali prassi, considerate nel loro insieme, finiscono per comporre una panoplia procedurale a disposizione della maggioranza, idonea a orientare i tempi, i contenuti e gli esiti della decisione parlamentare. Da un lato, dalla XII legislatura, il ricorso al maxi-emendamento interamente sostitutivo del testo del decreto-legge, presentato dal Governo all'esito dell'esame in Commissione, ha consentito di concentrare la decisione su un testo unitario, sottraendo all'Aula la possibilità di un confronto analitico sulle singole disposizioni<sup>137</sup>. Dall'altro, a partire dalla XVI legislatura, si è consolidata alla Camera la prassi di porre sistematicamente la questione di fiducia sul testo licenziato dalla Commissione di merito, secondo un metodo di lavoro che, pur formalmente rispettoso della sede referente, ha finito per anticipare e circoscrivere l'esito della deliberazione assembleare<sup>138</sup>. In questa stessa direzione si colloca

---

<sup>134</sup> Il termine assemblearismo viene impiegato per descrivere la degenerazione del parlamentarismo in senso eccessivamente deliberativo, in cui l'Assemblea tende ad accentrare in sé ogni potere decisionale a scapito dell'efficienza dell'Esecutivo.

<sup>135</sup> Il carattere "paritario" o "perfetto" del bicameralismo italiano, sancito dagli artt. 55 ss. Cost., comporta una notevole forza di entrambe le Camere, titolari di identici poteri legislativi e di controllo, nonché la necessità per il Governo di ottenere e mantenere la fiducia parallela di entrambe.

<sup>136</sup> L'Assemblea Costituente introdusse alcuni meccanismi al rischio di instabilità derivante dal bicameralismo perfetto, razionalizzando il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Esempio è l'art. 94 Cost., che disciplina la mozione di sfiducia imponendo un termine minimo di tre giorni tra la presentazione e la discussione, al fine di evitare decisioni impulsive e garantire la stabilità dell'Esecutivo.

<sup>137</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 382.

<sup>138</sup> *Ibidem*. In diversi casi, alla Camera dei deputati, la posizione della questione di fiducia è stata preceduta da un breve rinvio del testo in Commissione, finalizzato all'introduzione di ulteriori modifiche prima della deliberazione finale in Assemblea. Tale prassi ha contribuito a delineare un nuovo "metodo di lavoro", confermato nell'esperienza dei Governi successivi, nel quale il testo definitivo del provvedimento – anche in vista della fiducia – matura prevalentemente in sede referente, sia pure sotto la regia del Governo, anziché essere imposto *ex post* all'Aula in forma integralmente sostitutiva. Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 749-755; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 273-274, i quali definiscono la posizione della questione di fiducia come un istituto procedurale di carattere speciale, idoneo a concentrare in un'unica votazione fiduciaria contenuti normativi anche

anche la recente evoluzione regolamentare, intervenuta con il c.d. “terzo binario” di riforma del 2026, che ha condotto al superamento del termine minimo di ventiquattro ore tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione, originariamente introdotto con funzione di rallentamento del procedimento e di disincentivo al ricorso alla fiducia, ma rivelatosi nel tempo fattore di rigidità del circuito decisionale<sup>139</sup>.

Sul piano del procedimento, tali prassi hanno prodotto un effetto sistemico ulteriore, incidendo direttamente sull’assetto del bicameralismo. L’esame parlamentare effettivo, comprensivo della fase emendativa, tende a svolgersi prevalentemente nella sola sede della Commissione e, quasi sempre, nella Camera investita della prima lettura, mentre l’altra Camera è chiamata ad approvare il testo

---

eterogenei, consentendo al Governo di controllare tempi e contenuti del procedimento di conversione e di garantire la tenuta degli accordi interni alla maggioranza. Per il Parlamento, ciò comporta una compressione del dibattito e delle alternative legislative, poiché ogni proposta emendativa o soluzione alternativa risulta assorbita o esclusa dal voto fiduciario.

<sup>139</sup> Sul punto, v. L. CIAURRO, *L’ossessione del tempo*, cit., spec. pp. 501, 509 e 531, il quale, nel delineare gli obiettivi del c.d. “secondo binario” di riforma, individua tra le principali direttrici di intervento la razionalizzazione dei tempi del procedimento parlamentare, attraverso misure di compressione delle fasi meramente oratorie e di riduzione dei tempi di intervento, senza tuttavia giungere a una compiuta attuazione del superamento del termine minimo tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione. In senso attuativo, v. F. PICCOLI, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, cit., spec. pp. 67-68, ove si ricostruisce il superamento del termine delle ventiquattro ore previsto dall’art. 116 del Regolamento della Camera, originariamente volto a introdurre un intervallo temporale tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione, con effetti sospensivi sull’attività delle Commissioni e con funzione di rallentamento del procedimento e di disincentivo al ricorso alla fiducia. L’A. evidenzia altresì come tale istituto, mai previsto nel Regolamento del Senato, avesse finito per incidere in modo asimmetrico sul procedimento legislativo, contribuendo a rendere meno efficiente l’iter presso la Camera e a incentivare, in taluni casi, la prima lettura al Senato; la sua soppressione, pur inserendosi in una logica di maggiore fluidità e speditezza del procedimento, non ha tuttavia comportato una piena armonizzazione delle discipline delle due Camere, permanendo, tra l’altro, l’esame degli ordini del giorno e il voto finale anche in caso di posizione della questione di fiducia. Cfr. anche N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., pp. 45-50; A. RAZZA, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 10; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 75.

senza modifiche, spesso attraverso il ricorso al voto di fiducia<sup>140</sup>. Ne deriva una dinamica definita in dottrina come “monocameralismo alternato”, nella quale il bicameralismo perfetto continua a sussistere sul piano formale, ma risulta significativamente ridimensionato nei suoi effetti reali, con una accentuata prevedibilità dell’esito decisionale<sup>141</sup>.

L’attuale dinamica di esautoramento assembleare risulta ulteriormente accentuata dal proliferare dei partiti personali e dalla trasformazione delle forme della comunicazione politica<sup>142</sup>. Il ricorso a modalità riconducibili all’*infotainment*, fondate sulla semplificazione del messaggio e sull’appello diretto all’opinione pubblica, nella misura in cui tende a ridurre il ruolo delle assemblee rappresentative come sede del confronto deliberativo, rafforza logiche decisionali estranee al dibattito parlamentare<sup>143</sup>. Complessivamente queste trasformazioni

---

<sup>140</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., pp. 385-386; P. BONINI, *Alcune riflessioni sulla decretazione d’urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, p. 175, ove si evidenzia come la dilatazione dei tempi nella prima Camera, e in particolare in sede referente, possa dar luogo a un fenomeno di “monosedismo di fatto”, con marginalizzazione non solo dell’altro ramo del Parlamento, ma anche dell’Assemblea del ramo di prima assegnazione.

<sup>141</sup> Cfr. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 211, spec. sul *monocameralismo di fatto* quale fattore di semplificazione del circuito decisionale e di rafforzamento della stabilità governativa; I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, spec. pp. 2-3, ove si richiama una nozione ormai consolidata in dottrina, riconducibile già ad A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, pp. 30-31 e 65, che parla di «monocameralismo di fatto» o «occulto» e di una evoluzione verso un «monocameralismo temperato»; in senso analogo, v. anche G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 23; G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 59 ss. (che utilizza l’espressione «bicameralismo alternato»); M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 544; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Cacucci editore, Bari, 2022, p. 92.

<sup>142</sup> G. PASQUINO, *La leadership della rottamazione*, il Mulino, Bologna, 2015, II, p. 257, il quale individua, nel modello del partito “personale”, i tratti caratteristici nella presenza di un leader dominante, nel controllo accentrato della comunicazione mediatica, nel rapporto diretto e non mediato con l’elettorato e nel ridimensionamento della dimensione ideologica. Cfr. anche L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d’Italia, Annali XVII*, Einaudi, Torino, 2001, p. XXI ss.

<sup>143</sup> Cfr. C. DE CESARE, *Il canguro e la ghigliottina*, cit., p. 72, sul mutamento delle forme della comunicazione politica, con particolare riferimento al paradigma dell’*infotainment* – espressione di matrice statunitense che combina *information* ed *entertainment* – quale fattore di semplificazione e personalizzazione del discorso pubblico. Inoltre, cfr. S.

concorrono a delineare una cornice in cui la progressiva compressione dello spazio deliberativo parlamentare non appare il frutto di singole deviazioni procedurali, ma l'esito coerente di una più ampia ristrutturazione dei rapporti tra rappresentanza, decisione e comunicazione politica.

## 8. Considerazioni conclusive

Alla luce dell'analisi svolta, l'emersione di strumenti di "governo del tempo" anche nell'ARS impone di interrogarsi sulle possibili ricadute sistemiche, al fine di verificare in quale misura tali dinamiche possano incidere sugli equilibri della funzione assembleare. Le riflessioni che seguono non mirano ad aggiungere nuovi elementi ricostruttivi, ma a ricondurre i risultati dell'indagine entro una valutazione complessiva, anche tenendo conto del contesto di allineamento politico-istituzionale della Giunta regionale con il Governo nazionale: orientamento che tende a favorire la valorizzazione di modelli decisionali improntati all'effettività della decisione<sup>144</sup>.

Le prime considerazioni che seguono si collocano innanzitutto su un piano preliminare, volto a verificare se e in quale misura l'assetto istituzionale dell'ARS presenti in sé potenziali fattori di esposizione a dinamiche di compressione della funzione assembleare. Se si considerano i presupposti fisiologici della forma di governo regionale, senza ancora scendere nel dettaglio delle dinamiche politiche contingenti o degli strumenti concretamente utilizzati, emerge come il modello "neoparlamentare" presenti alcuni tratti che, per effetto dell'elezione diretta dell'organo di vertice, lo avvicinano alle forme di governo di tipo presidenziale<sup>145</sup>.

---

POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 2, sul nesso tra semplificazione del discorso politico, appello diretto all'opinione pubblica e indebolimento delle sedi rappresentative. In termini più generali, restano attuali le riflessioni di R. DAHRENDORF, *Anti-politica*, in R. DAHRENDORF, A. POLITO, *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 99-100, il quale evidenzia come l'appello non mediato al popolo tenda a erodere il ruolo deliberativo dei Parlamenti, favorendo dinamiche populistiche e lo spostamento del potere decisionale verso nuovi intermediari estranei al dibattito democratico.

<sup>144</sup> Cfr. *Assemblea Regionale Siciliana*, Resoconto stenografico, XVIII Legislatura, 199<sup>a</sup> seduta (4-7 agosto 2025), p. 100, ove il Presidente della Regione Schifani sottolinea come l'azione di Governo, per tradursi efficacemente in atti legislativi di spesa e di intervento, richieda un coinvolgimento dell'Aula orientato alla decisione. La dichiarazione si colloca in un quadro di consonanza con l'impostazione seguita dal Governo nazionale in carica, cui lo stesso Presidente ha manifestato sostegno politico, e può essere letta come indice di una possibile tendenza a valorizzare, anche a livello regionale, modelli decisionali già sperimentati nel Parlamento nazionale.

<sup>145</sup> Tale tendenza è ulteriormente rafforzata dall'assetto del sistema elettorale regionale che, pur mantenendo una base proporzionale, è strutturato in modo da assicurare una

In tali assetti, come noto, l'esigenza di governabilità tende a prevalere su quella di rappresentatività, più tipica del parlamentarismo puro quale quello delineato a livello nazionale. La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha inciso profondamente sulla fisionomia delle forme di governo regionali, modificando gli articoli da 121 a 126 della Costituzione e riconoscendo alle Regioni un'ampia autonomia nella scelta della propria forma di governo<sup>146</sup>. Prima di tale riforma, infatti, le Regioni erano caratterizzate da un modello di tipo parlamentare a prevalenza assembleare, accompagnato da un sistema elettorale proporzionale, che aveva frequentemente prodotto una marcata instabilità delle Giunte regionali esposte a crisi ricorrenti<sup>147</sup>.

Ad ogni modo, si tratta di un assetto che si colloca in un contesto peculiare, per lo specifico principio del "*simul stabunt, simul cadent*"<sup>148</sup>. Esso opera certamente in funzione di stabilizzazione dell'esecutivo regionale, ma risponde anche all'esigenza di ancorare l'indirizzo di governo alla decisione elettorale, impedendo mutamenti di maggioranza non sorretti da una rinnovata investitura del corpo elettorale. Ne deriva un modello che non riproduce meccanicamente la logica presidenziale, ma combina l'accento sulla stabilità con una particolare declinazione della rappresentatività, intesa come coerenza tra voto e maggioranza di legislatura.

Inoltre, adottando una prospettiva storica e comparata, è stato spesso osservato come le assemblee monocamerali – quale è l'ARS - possano favorire una maggiore immediatezza del circuito democratico, risultando meno conservative rispetto ai sistemi bicamerali, nei quali la seconda Camera ha tradizionalmente assolto una funzione di moderazione e di filtro<sup>149</sup>. Basti richiamare, in tal senso, le elaborazioni maturate nel contesto della Rivoluzione francese, ove il monocameralismo fu concepito come tentativo compromissorio di tradurre, in forma istituzionalmente praticabile, l'ideale rousseauiano di democrazia diretta, riconosciuta come

---

maggioranza consiliare coerente con l'investitura diretta dell'organo di vertice. La legge 23 febbraio 1995, n. 43 (c.d. legge Tatarella) combina una base proporzionale con un premio di maggioranza regionale in favore della coalizione collegata al Presidente eletto. Il modello, configurabile come sistema misto correttivo, è volto a garantire la stabilità dell'Esecutivo regionale e la coerenza tra investitura popolare e maggioranza consiliare, riducendo il rischio di instabilità assembleare tipico dei modelli proporzionali puri.

<sup>146</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 244-245.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> Esso è il principio in base al quale il Presidente della Regione e il Consiglio regionale sono eletti contestualmente e la cessazione anticipata di uno dei due organi determina lo scioglimento dell'altro e il ricorso a nuove elezioni.

<sup>149</sup> Cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Il grande giudice. Il tempo e il destino dell'Occidente*, LUISS University Press, Roma, 2024, p. 173, ove, con riferimento alla Spagna monarchica, si sottolinea come il monocameralismo fosse percepito come un assetto privo di contrappesi e di funzione moderatrice, tale da favorire gli eccessi sperimentati durante il triennio liberale.

irrealizzabile nelle società moderne per ragioni legate alla dimensione e alla complessità di queste ultime<sup>150</sup>. Eppure tale distinzione conserva una valenza prevalentemente storica se rapportata all'esperienza dell'ordinamento italiano, caratterizzato da un bicameralismo perfetto, nel quale la seconda Camera, in linea teorica, non opera come elemento di freno a una democrazia più diretta, ma piuttosto come sede ulteriore di riflessione, concorrendo a garantire un equilibrio costante tra esigenze di decisione e istanze di discussione. Nella prassi più recente, tale funzione risulta significativamente ridimensionata (v. *supra*, par. 7).

È proprio alla luce di questa differenza che si pone il problema se, in un contesto monocamerale quale quello regionale, l'introduzione di strumenti di "governo del tempo" parlamentare possa incidere in modo più sensibile sulla funzione dell'Assemblea. Su queste basi teoriche si innesta ora l'analisi dell'esperienza concreta e recente dell'ARS.

Tale analisi risulta tanto più necessaria se si considera la peculiare natura dell'ARS, che in forza dello Statuto speciale non si identifica come un semplice Consiglio regionale, ma presenta tratti che, sotto diversi profili, la avvicinano alle assemblee parlamentari. In questo contesto, l'equilibrio tra esigenze di decisione e garanzie deliberative assume una particolare delicatezza, rendendo maggiormente sensibili gli effetti di eventuali strumenti di compressione del dibattito.

La tagliola, pur essendo stata applicata una sola volta, si configura ormai come un precedente storico dell'ARS, idoneo a orientare tanto la futura attività assembleare quanto le scelte interpretative della Presidenza. Essa, in quanto tale, non può essere considerata un episodio isolato ma un elemento destinato a incidere sull'equilibrio complessivo delle garanzie procedurali, nella misura in cui introduce uno strumento idoneo a incidere sui tempi e sulle modalità del dibattito parlamentare. Ciò nondimeno, non pare corretto interpretare l'introduzione della tagliola nell'ordinamento dell'ARS come l'emersione di un istituto idoneo a mettere in discussione il ruolo stesso dell'opposizione politica, che resta elemento essenziale della democrazia rappresentativa<sup>151</sup>. La sua applicazione, rimasta confinata a un'unica occasione, alla luce del fatto che si è collocata in un contesto di accentuato ostruzionismo e di paralisi della funzione assembleare, appare più

---

<sup>150</sup> «I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere, suoi rappresentanti: sono soltanto suoi commissari e non possono concludere nulla definitivamente. Qualsiasi legge che non sia stata ratificata dal popolo in persona è nulla; non è una legge. Il popolo inglese pensa d'esser libero; s'inganna: non lo è se non durante l'elezione dei membri del Parlamento; non appena li ha eletti, torna schiavo e non è più nulla», cfr. J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 2014, libro III, cap. XV.

<sup>151</sup> Cfr. G. RIZZONI, *Opposizioni parlamentari e democrazia deliberativa*, cit., pp. 337-360, ove l'A. sottolinea come la presenza dell'opposizione parlamentare costituisca un presidio essenziale contro derive post-democratiche o addirittura post-politiche.

come risposta a una specifica situazione di blocco che come espressione di una volontà di neutralizzazione del dissenso. In tal senso, la tagliola regionale si distingue nettamente da quelle dinamiche di compressione sistemica del confronto parlamentare che caratterizzano il livello nazionale, dove opera una ben più ampia e penetrante gamma di strumenti idonei a incidere sugli equilibri tra Parlamento e Governo.

Proprio alla luce delle trasformazioni che hanno interessato il parlamentarismo nazionale, assumono maggiore rilievo le garanzie residue dell'ordinamento parlamentare regionale. Tra queste il voto segreto occupa una posizione centrale non soltanto come retaggio storico, ma come garanzia strutturale di compensazione in un sistema monocamerale e neoparlamentare. Esso consente infatti di rendere visibile lo scollamento tra maggioranza elettorale e maggioranza assembleare, preservando la libertà del mandato parlamentare e impedendo che la disciplina di partito si traduca automaticamente in prevedibilità dell'esito deliberativo. Dunque, eventuali progetti di riforma del regolamento volti a ridimensionare l'ambito del voto segreto – più volte evocati nel dibattito politico regionale – assumono un significato che va ben oltre la dimensione tecnica, incidendo direttamente sull'assetto delle garanzie deliberative dell'Assemblea<sup>152</sup>.

Il rilievo assunto dalla tagliola risulta ulteriormente accresciuto se si considera come una riforma organica del regolamento dell'ARS, in particolare in materia di voto segreto, appaia giuridicamente complessa e difficile da praticare politicamente, richiedendo ampie convergenze assembleari che allo stato risultano assenti. *Rebus sic stantibus*, l'emersione di strumenti di "governo del tempo" parlamentare può essere letta come una forma di surrogato funzionale della riforma regolamentare, incidendo sugli equilibri deliberativi senza modificarne formalmente le fonti.

In un contesto del genere il ruolo del Presidente dell'Assemblea emerge come decisivo. Non si tratta soltanto di un potere di applicazione o di interpretazione delle regole esistenti, ma di una funzione di custodia dell'equilibrio procedurale complessivo. Quest'ultimo è chiamato ad assicurare, all'interno dei procedimenti

---

<sup>152</sup> Sul dibattito politico regionale, di fine 2025, in ordine a una possibile riforma del regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, con particolare riferimento alla disciplina del voto segreto, v. le dichiarazioni del Presidente della Regione Renato Schifani in occasione della conferenza stampa di fine anno, nonché le reazioni delle forze di opposizione, che hanno rivendicato il valore del voto segreto come garanzia della libertà del mandato parlamentare e del corretto funzionamento dell'Assemblea. Cfr. M. VIOLA, *Voto segreto diventato ossessione, opposizione pronta alle barricate: «Regolamento d'aula non cambierà»*, in *BlogSicilia*, 29 dicembre 2025, disponibile al sito: <https://www.blogsicilia.it/palermo/voto-segreto-ossessione-opposizione-pronta-barricate-difesa-regolamento-aula/1212972/>.

parlamentari, adeguate forme di garanzia, volte a presidiare il rispetto delle disposizioni regolamentari in un ambito che risulta in larga misura sottratto al sindacato giurisdizionale<sup>153</sup>. In quanto “interprete privilegiato del regolamento”, alla Presidenza è richiesto di operare secondo un criterio di imparzialità, e non di mera neutralità, nozione che nella riflessione dottrinale ha progressivamente assunto una connotazione problematica. L'imparzialità implica, in quanto mantenimento di un'equidistanza sostanziale dagli interessi in gioco, tanto della maggioranza quanto dell'opposizione, l'evitare discriminazioni arbitrarie e l'assicurare la parità delle condizioni procedurali; la neutralità, al contrario, rischia di tradursi in una forma di indifferenza rispetto al bilanciamento di tali interessi<sup>154</sup>. Ancora più critica è l'accezione attribuita da Gianni Ferrara, negli ultimi anni della sua riflessione, alla figura del “magistrato neutrale”, evocata non in senso classico, ma quale espressione di una possibile neutralizzazione del ruolo presidenziale, destinata a tradursi in una sua sostanziale subordinazione alle esigenze dell'Esecutivo<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea e la funzione (politica) di garanzia costituzionale. Rileggendo la monografia di Gianni Ferrara*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024, p. 165.

<sup>154</sup> S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, cit., p. 24, ove in una situazione “ottimale” (di completa trasparenza) nel suo quadrilatero di interessi l'A. teorizza l'equidistanza del Presidente d'Assemblea rispetto alla maggioranza e all'opposizione, come condizione di imparzialità; cfr. V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2013, p. 6, in cui «l'imparzialità postula che il Presidente si comporti senza discriminazioni arbitrarie nei confronti dei soggetti dell'ordinamento parlamentare. La neutralità indica invece l'indifferenza verso gli interessi in gioco. Al presidente si può e si deve chiedere di essere imparziale».

<sup>155</sup> N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea*, cit., p. 153; cfr. G. FERRARA, “*Il Presidente di Assemblea parlamentare*”, *quarantotto anni dopo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere – Il Filangieri Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 305 ss.; cfr. F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei presidenti di assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 311-343.

In altri termini il rischio di un'eccessiva concentrazione del potere di direzione procedurale in capo a chi presiede l'organo deliberante è stato messo in luce anche nella teoria delle decisioni collettive, cfr. R.D. MCKELVEY, *Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control*, in *Journal of Economic Theory*, 1976, p. 473 ss., ha mostrato come, in contesti decisionali complessi, il controllo dell'agenda e delle modalità di voto possa consentire al soggetto che presiede il procedimento di orientarne l'esito, fino a sviare la decisione dalla normale aggregazione delle preferenze dei singoli votanti (c.d. “teorema del caos”). Il riferimento, pur maturato in un diverso ambito disciplinare, offre una suggestiva chiave di lettura del rischio sistemico insito nell'estremizzazione del ruolo presidenziale anche nei procedimenti parlamentari,

Ciò nondimeno, la ricostruzione svolta non conduce a ritenere inevitabile una dinamica di progressivo esautoramento dell'ARS, né consente di sovrapporre meccanicamente l'esperienza del parlamentarismo nazionale a quella regionale. Per la presenza di peculiari assetti istituzionali, si ritiene che l'ARS disponga di anticorpi significativi rispetto a processi di ridimensionamento della funzione assembleare<sup>156</sup>. Un primo elemento di rilievo è rappresentato dall'assenza nell'ordinamento regionale dello strumento del decreto-legge. A differenza di quanto avviene nel parlamentarismo nazionale, l'Esecutivo regionale non dispone di un meccanismo normativo caratterizzato dall'immediata efficacia e soprattutto dall'impellenza connessa al rischio di decadenza del provvedimento<sup>157</sup>. Nel sistema statale, la combinazione di tali fattori attribuisce al decreto-legge una peculiare forza di compressione del procedimento parlamentare, poiché il rischio di perdere l'intero atto rende oggettivamente necessaria, ad un certo punto, la chiusura di ogni possibile negoziato interno ed esterno su profili controversi, orientando l'Assemblea verso un esito deliberativo fortemente prevedibile<sup>158</sup>.

Un secondo elemento di resistenza è rappresentato dalla perdurante centralità del voto segreto nell'ordinamento parlamentare regionale. Esso continua infatti a operare come garanzia di compensazione in un sistema monocamerale e neoparlamentare, impedendo che la disciplina di partito si traduca automaticamente in prevedibilità dell'esito deliberativo e consentendo la manifestazione di divergenze interne alla maggioranza. La difficoltà giuridica e politica di una riforma organica del regolamento, più volte evocata ma allo stato non realizzata, contribuisce a preservare tale assetto, attenuando il rischio di una piena assimilazione delle dinamiche dell'ARS a quelle del parlamentarismo nazionale.

A ciò si aggiunge, per ragioni intrinseche già richiamate, l'impossibilità di riprodurre nell'ordinamento regionale la posizione della questione di fiducia quale

---

sul punto v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 249-250.

<sup>156</sup> Si segnala come, tra i fattori idonei a ridimensionare le dinamiche di marginalizzazione delle Assemblee elettive regionali, possano annoverarsi anche le innovazioni tecnologiche sperimentate durante l'emergenza pandemica. In particolare, le audizioni da remoto hanno consentito alle Commissioni di interloquire con soggetti che, per impegni istituzionali o per la distanza geografica, non avrebbero potuto garantire la loro presenza, nonché di instaurare forme di confronto diretto con esponenti del Governo statale senza la mediazione dell'Esecutivo regionale. Sul punto v. F.F. PAGANO, *I lavori dell'Assemblea regionale siciliana nel tempo della pandemia*, in L. BARTOLUCCI, L. DIMAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 192.

<sup>157</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, cit., p. 385.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

strumento di chiusura del procedimento deliberativo. Non a caso in ARS il rapporto tra Esecutivo e Assemblea non si articola secondo la logica fiduciaria continua propria del parlamentarismo nazionale, ma si fonda sulla presunzione di un'unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare del Presidente della Regione e dell'Assemblea. La responsabilità politica non si esprime così attraverso strumenti fiduciari "dinamici" di disciplina della maggioranza, bensì mediante atti tipici e costituzionalmente predeterminati di rottura del rapporto, tra cui la mozione di sfiducia, i quali attivano direttamente il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*<sup>159</sup>. Ne consegue che l'utilizzo della questione di fiducia, in senso proprio, come tecnica di razionalizzazione del confronto assembleare e di stabilizzazione dell'esito deliberativo risulta strutturalmente incompatibile con la forma di governo regionale. Tuttavia, si segnala come l'istituto trovi una disciplina, sia pure residuale, nell'art. 121-*quinquies* del regolamento consiliare dell'Assemblea regionale siciliana, pur risultando, nella prassi, sostanzialmente inutilizzato da decenni<sup>160</sup>. Parte della dottrina ha ritenuto che tale previsione regolamentare possa costituire un fondamento sufficiente per la sua attivazione anche in assenza di un'esplicita base statutaria, valorizzando il collegamento funzionale tra esecutivo e assemblea nei procedimenti decisionali concreti<sup>161</sup>. Non a caso, nell'esperienza di altri

---

<sup>159</sup> Corte costituzionale, sent. n. 12 del 2006, punto 4 del Considerato in diritto, ove si afferma che «il principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio»; cfr. anche D. SAVALLI, *Questione di fiducia ed elezione diretta: un matrimonio (im)possibile?*, 2008, disponibile sul sito: <https://www.ars.sicilia.it/sites/default/files/downloads/2018-10/Questione%20di%20fiducia.pdf>; nonché legge regionale statutaria 28 ottobre 2020, n. 26, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana 29 maggio 2021.

<sup>160</sup> Testualmente, l'art. 121-*quinquies* del Regolamento ARS dispone che: "[...] se il Governo pone la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo [...] Se il voto è favorevole, l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti [...] Sulla questione di fiducia si vota per appello nominale [...]". Cfr. sul tema F. TERESI, *Il Presidente e la Giunta regionale*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 104; G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Jovene, Napoli, 2012, p. 133 ss.; S. CURRERI, *La forma di governo siciliano, ovvero dell'ultimo baluardo dell'assemblearismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2015, p. 994; E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia nei consigli regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, p. 4.

<sup>161</sup> E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia nei consigli regionali*, cit., p. 10, in cui si distingue tra questione di fiducia "astratta", quale espressione del rapporto fiduciario generale tra esecutivo e assemblea, e "concreta", riferita a singoli procedimenti decisionali.

ordinamenti regionali sono stati previsti strumenti riconducibili alla logica della questione di fiducia, seppure in forme attenuate e con un'applicazione estremamente limitata, prevalentemente con riferimento a specifici procedimenti legislativi<sup>162</sup>.

Da ultimo, ma non per minore rilevanza, la stessa introduzione della tagliola può essere interpretata come un segnale della resilienza della funzione assembleare. Benché si tratti di uno strumento volto al governo del tempo e alla compressione del dibattito, esso si manifesta, nel contesto dell'ARS, in una forma più affievolita e circoscritta rispetto alla sua configurazione più incisiva nel parlamentarismo nazionale. Ciò conferma come nel contesto dell'ARS non siano praticabili strumenti di più penetrante disciplinamento dell'esito deliberativo. Il raffronto tra la tagliola dell'ARS e le forme di ghigliottina proprie del parlamentarismo nazionale consente di escludere una piena assimilazione dei rispettivi effetti. A differenza della ghigliottina, intesa come tecnica di chiusura procedimentale "pura", la quale determina la decadenza generalizzata degli emendamenti e l'anticipazione forzata dell'esito deliberativo, la tagliola regionale si caratterizza per un'incidenza meno radicale. A tale conclusione non osta il fatto che, nell'esperienza della Camera dei deputati, sia stata sperimentata una ghigliottina ancora meno incisiva, trattandosi in quel caso di uno strumento introdotto *ex novo*, senza base regolamentare, e innestato in un assetto già fortemente segnato dalla decretazione d'urgenza e dalla disciplina fiduciaria. Nel caso dell'ARS, la tagliola comprime il dibattito e limita la discussione sugli articoli, ma non azzerava la fase emendativa né si accompagna a strumenti di disciplina fiduciaria della maggioranza, per loro natura assenti nell'ordinamento regionale.

In questa prospettiva la tagliola si configura non come indice di un ridimensionamento della centralità assembleare, bensì come uno strumento residuale di "governo del tempo", innestato in un contesto istituzionale che continua a preservare spazi significativi di rappresentatività. La sua minore incisività unitamente alla centralità del voto segreto, all'assenza della decretazione d'urgenza e all'incompatibilità di fondo della questione di fiducia con la forma di governo regionale, conferma come l'ARS disponga di anticorpi idonei a contenere derive di svuotamento della funzione assembleare. La tagliola, lungi dal segnare una piena trasposizione delle dinamiche del parlamentarismo nazionale, ne

---

Mentre la prima appare incompatibile con la forma di governo regionale, la seconda è talora ritenuta ammissibile come tecnica procedurale priva di incidenza diretta sul rapporto politico.

<sup>162</sup> *Ivi*, p. 15, in cui tra le principali esperienze regionali si intendono quelle della Liguria, della Campania e della Basilicata, ove l'istituto è stato previsto; in particolare, si registra un unico caso di effettiva operatività nella Regione Liguria.

rappresenta piuttosto un adattamento attenuato, coerente con la specificità dell'ordinamento regionale siciliano.

Resta tuttavia decisivo verificare in quale misura la tagliola, già riemersa nella prassi come strumento "evocabile" e potenzialmente attivabile, anche al di là dell'episodio del 6 agosto 2025, tenda a consolidarsi come risorsa ordinaria di gestione dei tempi. Il dato dirimente non è soltanto l'applicazione in senso stretto, ma la forza inibitoria del precedente, dato che la possibilità stessa del suo impiego incide sugli equilibri tra maggioranza e opposizione e sul ruolo della Presidenza quale custode dell'equilibrio procedurale.